

KONCESJE W PRAWIE GEOLOGICZNYM I GÓRNICZYM

Aleksander Lipiński



KONCESJE W PRAWIE GEOLOGICZNYM I GÓRNICZYM

Aleksander Lipiński



Warszawa 2025

Recenzenci: 1. prof. dr hab. Krzysztof Szamałek
2. anonimowy

Redakcja: Monika Masiak

Skład i łamanie: Ewelina Leśniak

Projekt okładki: Katarzyna Skurczyńska-Garwolińska

Akceptował dnia 24.07.2025 r.
Dyrektor Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego
prof. dr hab. Krzysztof Szamałek

ISBN 978-83-68564-71-6

© Copyright by Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy
Warszawa 2025

Wydanie I – on-line
(wersja elektroniczna jest wersją pierwotną i oryginalną)

Adres redakcji:
Dział Wydawnictw
Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy
ul. Rakowiecka 4, 00-975 Warszawa
tel. 22 459 2480

SPIS TREŚCI

OD AUTORA	5
AKTY NORMATYWNE	7
CZASOPISMA I PUBLIKATORY	7
INNE SKRÓTY	8
ORZECZNICTWO	8
ROZDZIAŁ I. Swoboda przedsiębiorczości	8
ROZDZIAŁ II. Przedmiot Prawa geologicznego i górniczego	13
ROZDZIAŁ III. Przedmiot koncesji i organy koncesyjne w Prawie geologicznym i górniczym	16
§ 1. Przedmiot koncesji	16
§ 2. Organy koncesyjne i ich zadania	22
ROZDZIAŁ IV. Ograniczenia koncesjonowania	24
§ 1. Czasowe wstrzymanie koncesjonowania	24
§ 2. Podmiotowe ograniczenia koncesjonowania	26
§ 3. Wyłączność do złożenia wniosku koncesyjnego	30
§ 4. Środowiskowe ograniczenia koncesjonowania	31
ROZDZIAŁ V. Niektóre problemy wniosków koncesyjnych	33
ROZDZIAŁ VI. Decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań	41
§ 1. System ocen oddziaływania na środowisko	41
§ 2. Skutki decyzji środowiskowej	46
§ 3. Problem tzw. „koncesji 2020”	49
ROZDZIAŁ VII. Przebieg postępowania koncesyjnego	52
§ 1. Wszczęcie postępowania koncesyjnego	52
§ 2. Tajemnica przedsiębiorstwa	53
§ 3. Strony postępowania koncesyjnego	54
§ 4. Doręczenia i wielość stron postępowania	56
§ 5. Niektóre wady wniosków koncesyjnych	57
§ 6. Zabezpieczenie roszczeń	58
§ 7. Współdziałanie w postępowaniu koncesyjnym	58
§ 8. Obowiązek ustalenia prawdy materialnej	64
§ 9. Postępowanie konkurencyjne	64
§ 10. Zmiana danych wnioskodawcy	66
§ 11. Zamknięcie postępowania wyjaśniającego	66

ROZDZIAŁ VIII.	Odmowa koncesji	66
ROZDZIAŁ IX.	Koncesja	73
	§ 1. Podstawowe elementy koncesji	73
	§ 2. Wymagania fakultatywne	76
	§ 3. Szczególna regulacja koncesji objętych zadaniami starostów	78
	§ 4. Uzasadnienie koncesji	78
	§ 5. Jawność koncesji	78
ROZDZIAŁ X.	Koncesje węglowodorowe	79
	§ 1. Uwagi wprowadzające	79
	§ 2. Postępowanie kwalifikacyjne	80
	§ 3. Tryb <i>open door</i>	81
	§ 4. Postępowanie przetargowe	81
	§ 5. Treść koncesji węglowodorowej	83
	§ 6. Decyzja inwestycyjna	84
	§ 7. Charakter koncesji węglowodorowej	85
	§ 8. Obowiązki informacyjne	85
	§ 9. Przeniesienie skutków koncesji węglowodorowej	86
	§ 10. Niektóre problemy utraty mocy koncesji węglowodorowej	86
	§ 11. Umowa o współpracy	86
	§ 12. Niektóre problemy metanu	87
	§ 13. Niektóre wnioski	88
ROZDZIAŁ XI.	Zmiana koncesji	88
	§ 1. Uwagi ogólne	88
ROZDZIAŁ XII.	Następstwo prawne w zakresie skutków określonych w koncesji	91
	§ 1. Wprowadzenie	91
	§ 2. Tzw. „przeniesienie koncesji”	92
	§ 3. Szczególna regulacja dotycząca koncesji węglowodorowych	93
	§ 4. Pozostałe przypadki następstwa prawnego	93
	§ 5. Szczególne zasady następstwa prawnego w odniesieniu do koncesji objętych zadaniami ministra właściwego do spraw środowiska	94
	§ 6. Podsumowanie	95
ROZDZIAŁ XIII.	Utrata mocy koncesji	95
	§ 1. Uwaga wstępna	95
	§ 2. Cofnięcie koncesji	95
	§ 3. Wygaśnięcie koncesji	99
	§ 4. Koncesje obciążone kwalifikowanymi wadami prawnymi	104
	§ 5. Likwidacja zakładu górniczego i obowiązki w zakresie ochrony środowiska	105
ROZDZIAŁ XIV.	Podsumowanie i wnioski	107
BIBLIOGRAFIA	111

*Najbardziej zaniedbanym działem nauk prawnych
w literaturze polskiej jest prawo górnicze.*

Ignacy Dębicki, *Krótki wykład austriackiego prawa
górniczego*. Kraków, 1897.

OD AUTORA

Górnictwo jest działalnością wykonywaną od stuleci i stanowi znaczący czynnik bezpieczeństwa surowcowego każdego państwa. Przeciętny człowiek kojarzy tę działalność z wydobywaniem kopalnych surowców energetycznych, takich jak węgiel kamienny, węgiel brunatny i węglowodory (ropa naftowa i jej pochodne, gaz ziemny). Potrzeba dekarbonizacji gospodarki znajduje swe uzasadnienie w wielu przyczynach, natomiast bezspornie oznacza konieczność odejścia od wykorzystywania paliw pochodzenia kopalnego. Proces ten musi jednak być rozłożony w czasie. Nie ma również wątpliwości, że w najbliższym czasie zastąpienie surowców pochodzenia kopalnego innymi źródłami energii jest możliwe w ograniczonym zakresie. Rozwój wielu gałęzi gospodarki (np. przemysłu elektronicznego i elektrotechnicznego) pociąga za sobą zwiększone zapotrzebowanie na surowce, które obecnie można pozyskiwać wyłącznie metodą górniczą. Przykładem mogą być pierwiastki ziem rzadkich niezbędne do rozwoju elektromobilności. Wyzwaniem współczesności jest wprowadzenie gospodarki o obiegu zamkniętym, ale tylko częściowo jest ona w stanie zaspokoić zapotrzebowania na surowce, które dotychczas pozyskiwane były metodami górniczymi. Najprostszym przykładem może być również budownictwo, które nie jest w stanie funkcjonować bez wykorzystania surowców pochodzenia górniczego.

Nic więc dziwnego, że górnictwo od dawna pozostaje w kręgu żywotnych zainteresowań każdego państwa. Wyrazem tego były i są nadal wymagania prawa, określające zasady podejmowania i wykonywania wspomnianej działalności. Złoża kopalin są w zasadzie nieodnawialnymi składnikami środowiska i nie są w stanie odtworzyć się w toku naturalnych procesów przyrodniczych. Wydobycie kopaliny oznacza więc nieodnawialny uszczerbek w środowisku, polegający na ubytku złoża, a nadto staje się źródłem szkodliwych oddziaływań oraz innych uciążliwości dla otoczenia. Podobnie przedstawia się problem przeróbki wydobytej kopaliny oraz wykorzystania powstałych w ten sposób produktów. W konsekwencji, od pewnego czasu, znaczącym czynnikiem kształtującym prawne zasady dotyczące podejmowania i wykonywania działalności górniczej staje się problematyka ochrony środowiska.

Koncesja jako prawny instrument regulacji działalności w zakresie geologii i górnictwa pojawiła się w polskim prawie 1 stycznia 1989 r., wraz z wejściem w życie zasady swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Od tego czasu jej kształt podlegał licznym przemianom, niestety nie zawsze dostatecznie przemyślanym. W istocie obecnie jest ona rodzajem kwalifikowanego zezwolenia na działalność, która uznana została za szczególnie doniosłą z punktu widzenia interesu publicznego. Kluczowe znaczenie uzyskuje więc odpowiedź na pytanie, kto i po spełnieniu jakich wymagań może ją uzyskać.

Wątpliwości budzi również relacja rozwiązań dotyczących podejmowania działalności w zakresie geologii i górnictwa oraz związanej z nią ochrony środowiska. W konsekwencji przedsiębiorca, który zamierza podjąć wydobycie kopaliny ze złoża, musi spełnić wiele nie zawsze zsynchronizowanych ze sobą przesłanek, a zwłaszcza uzyskać liczne decyzje zezwalające na realizację wyłącznie określonych etapów zamierzenia inwestycyjnego. Czas niezbędny do ich uzyskania wynosi co

najmniej kilka lat, co znacząco wydłuża cykl inwestycji, zwiększa jej koszt, a nadto podważa pewność inwestowania. Przedstawienie wszystkich związanych z tym szczegółów wymaga niezwykle obszernych badań. Z tej też przyczyny przedmiotem dalszych uwag jest wyłącznie instytucja koncesji na działalność regulowaną prawem geologicznym i górnictwem, a więc kluczowej decyzji w cyklu inwestycyjnym dotyczącej geologii górnictwa. Obszerny materiał badawczy spowodował, że większość rozważań dotyczy koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie kopalin. Problematyka ta ma bowiem największe znaczenie praktyczne. Podstawowym celem monografii jest krytyczna analiza obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego¹, jak i praktyki jego stosowania.

Opracowanie przedstawia stan prawny na dzień 15 lipca 2025 r.

Aleksander Lipiński

¹ Zob. Dobrowolski G. (red.), 2018 – Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne.

AKTY NORMATYWNE

- dyrektywa 2011/92 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tekst jednolity), Dz. U. UE. L.2012.01.28 ze zm.
- dyrektywa węglowodorowa – dyrektywa 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.05.1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie i produkcję węglowodorów, Dz. U. UE. L.1994.164.3 ze zm.
- k.c. – ustawa z 16.04.1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. 2024, poz. 1061 ze zm.
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. Kodeks karny, Dz. U. 2025, poz. 383.
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1964 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2024, poz. 572 ze zm.
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U. 2024, poz. 18 ze zm.
- p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. 2024, poz. 1290 ze zm.
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2025, poz. 847 ze zm.
- pr.g.1953 – dekret z 6.05.1953 r. – Prawo górnicze, Dz. U. 1978 Nr 4, poz. 12 ze zm.
- pr.g.g.1994 – ustawa z 27.02.1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. 1994 Nr 27, poz. 94 (tekst pierwotny)
- pr.wodn. – ustawa z 20.07.2017 r. Prawo wodne, Dz. U. 2024, poz. 1087 ze zm.
- u.CEiIDG – ustawa z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, Dz. U. 2022, poz. 541 ze zm.
- u.f.g.w. – ustawa z 7.09.2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, Dz.U. 2024, poz. 1383.
- u.o.o.ś. – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. 2024, poz. 1112 ze zm.
- u.o.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2024, poz. 1478 ze zm.
- u.p.p. – ustawa z 6.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz. U. 2024, poz. 236 ze zm.
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2024, poz.1130 ze zm.
- u.z.n.k. – ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. 2022, poz. 1233 ze zm.
- u.z.s.p.o.f. – ustawa z 5.07.2018 r. zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwa osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstwa, Dz. U. 2021, poz. 170.

CZASOPISMA I PUBLIKATORY

- BIP – Biuletyn Informacji Publicznej
- BPiOŚwG – Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie
- Dz. U. – Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej Dziennik Ustaw
- Dz. U. UE. – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- EPS – Europejski Przegląd Sądowy
- MP – Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- Prz. Geol. – Przegląd Geologiczny
- PPA – Przegląd Prawa Administracyjnego
- PPG – Problemy Prawne Górnictwa
- Praw. Prob. Górn. i Ochr. Środ. – Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska
- PPH – Przegląd Prawa Handlowego
- PPOŚ – Przegląd Prawa Ochrony Środowiska
- Prz. Pr. Publ. – Przegląd Prawa Publicznego
- Prz. Ustaw. Gosp. – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
- PTPS – Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- RPiA – Roczniki Prawa i Administracji
- St. Iur. Agraria – Studia Iuridica Agraria
- ST – Samorząd Terytorialny
- Zesz. Nauk. IGSMiE PAN – Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN
- Zesz. Nauk. SA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

INNE SKRÓTY

FST – Fundusz Sprawiedliwej Transformacji

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

SN – Sąd Najwyższy

WSA – wojewódzki sąd administracyjny

ORZECZNICTWO

Powołane orzeczenia:

- sądów administracyjnych dostępne są w Centralnej Bazie Orzecznictwa Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>);
- wojewódzkich sądów administracyjnych są prawomocne, chyba że wyraźnie zaznaczono inaczej.

ROZDZIAŁ I

Swoboda przedsiębiorczości

1. W czasach II Rzeczypospolitej ograniczenia działalności gospodarczej były dość zróżnicowane. Sytuacja państwa powodowała, że w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości wielokrotnie podejmowano interwencje mające na celu ochronę jego interesów ekonomicznych. Ich wyrazem były rozwiązania ograniczające to, co dzisiaj nazywamy swobodą działalności gospodarczej. Stan prawny w tym zakresie był zresztą niezwykle złożony, zmienny w czasie, a regulacje przewidziane prawem byłych państw zaborczych przeplatały się z rozwiązaniami polskimi. Co ciekawe, zasada wolności gospodarczej nie została wyraźnie wyartykułowana w żadnej konstytucji okresu międzywojennego². W drodze wykładni można ją natomiast było wyprowadzić z brzmienia art. 101 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r.³, wedle którego *każdy obywatel ma wolność wyboru zajęcia i zarobkowania*, jednakże z możliwością ustawowego wprowadzenia ograniczeń w tym zakresie.
2. Z punktu widzenia tematu kluczowe znaczenia miało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁴ z 7.06.1927 r. o prawie przemysłowym⁵. Za „przemysł” uważano *wszelkie zatrudnienie zarobkowe lub przedsiębiorstwo, wykonywane samoistnie i zawodowo, bez względu na to, czy jest ono wytwarzające, przetwarzające, handlowe lub usługowe* (art. 1), co jednak doznawało licznych wyjątków (art. 2). Prowadzenie przemysłu było wolne i dozwolone każdemu, o ile rozporządzenie nie przewidywało wyjątków lub ograniczeń (art. 3). Rozwiązanie to można było traktować jako wyraz swobody przedsiębiorczości. Wyjątkiem był art. 8, który uzależniał niektóre rodzaje działalności przemysłowej od koncesji „władzy przemysłowej”⁶. Rozwiązania te nie dotyczyły natomiast działalności górniczej. Szczegóły związane z podejmowaniem tej ostatniej były dość złożone, przede wszystkim ze względu na rozproszenie źródeł prawa. W zasadzie do 1930 r. (a po części nawet w latach powojennych) tę problematykę regulowały przepisy byłych państw zaborczych. Omówienie szczegółów wykracza poza ramy tematu⁷. Ten stan częściowo uległ zmianom wraz z wejściem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 29.11.1930 r. – Prawo górnicze⁸. Uchyliło ono moc obowiązującą większości przepisów byłych państw zaborczych dotyczących górnictwa. Wspomniane rozporządzenie było wzorowane na rozwiązaniach pruskiej Powszechnej Ustawy Górniczej (ABG) z 24.06.1865 r. Rozwiązanie to stanowiło naturalną konsekwencję tego, że działalność regulowana Prawem górniczym z 1930 r. koncentrowała się przede wszystkim na terenie Górnego Śląska, a więc terytorium, które przez wiele lat znajdowało się pod panowaniem pruskim.

² Zob. Zapolska K., 2019 – Ewolucja podstaw normatywnych wolności gospodarczej w Polsce w XX w.

³ Dz. U. 1921 Nr 44, poz. 267.

⁴ Z mocą ustawy.

⁵ Dz. U. R. P. 1927 Nr 53, poz. 468 ze zm.

⁶ Ich wykaz ulegał zmianom. Dotyczyło to np. przedsiębiorstw wodociągowych i kanalizacyjnych, gazowych, elektrycznych, wyrobu materiałów i przedmiotów pirotechnicznych i wybuchowych, broni i amunicji, wyrobu i sprzedaży statków powietrznych, prowadzenia hoteli, pensjonatów, pośrednictwa w nabywaniu biletów itd. Szczegóły można pominąć.

⁷ Zob. Lipiński A., Mikosz R., 1983 – Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1918–1939; Lipiński A., 2019 – Prawo górnicze z 29 listopada 1930 r.; Mikosz R., 2019 – Prawo naftowe.

⁸ Dz. U. Nr 85, poz. 654 ze zm.

3. Prawo górnicze z 1930 r. dotyczyło poszukiwania oraz wydobywania wyłącznie tych „minerałów”, które uważano za kluczowe dla gospodarki państwa. Ich wykaz określał art. 1. Był on zmienny, zarówno w czasie⁹, jak i w przestrzeni¹⁰. Minerale te nie były związane z prawem własności nieruchomości gruntowej. Inaczej mówiąc, jeżeli występowały w jej granicach przestrzennych, nie były jej częściami składowymi. Mogły natomiast stać się przedmiotem prawa „własności górniczej”, która powstawała w wyniku „nadania górniczego” będącego aktem organu administracji publicznej (wyższego urzędu górniczego). Przedmiotem własności górniczej było „pole górnicze”. Treścią tego prawa przede wszystkim była wyłączność w zakresie poszukiwania i wydobywania danego minerału (w granicach pola górniczego); wydobyty minerał stawał się własnością uprawnionego, bez względu na to, kto go wydobył (art. 70). Kluczowe znaczenie miał art. 20, wedle którego do własności górniczej należało stosować przepisy ustaw cywilnych¹¹ dotyczące własności nieruchomości, a w szczególności dotyczące jej nabywania i obciążania, a także praw z niej wynikających. Własność górniczą mógł zatem nabyć ten, kto miał zdolność prawną do nabywania prawa własności nieruchomości gruntowej. Oznaczało to m.in., że nabycie własności górniczej:
- przez cudzoziemca;
 - w pasie granicznym;
 - przez urzędników władz górniczych, a także pracowników Państwowego Instytutu Geologicznego oraz ich rodzin;
- było uzależnione od zezwolenia. Rozwiązania te nie wpływały natomiast na byt własności górniczej powstałej pod rządami poprzedniego stanu prawnego.
- Prawo górnicze z 1930 r. nie знаło systemu koncesjonowania; funkcję zbliżoną do dzisiejszej koncesji pełnił akt nadania własności górniczej. Poszukiwanie i wydobywanie minerałów nie objętych zakresem przedmiotowym Prawa górniczego z 1930 r. podlegało tylko niektórym jego rozwiązaniom.
4. Sytuacja uległa znaczącej zmianie w wyniku przeobrażeń ustrojowych, do jakich doszło po II wojnie światowej. Kluczowe znaczenia miało wejście w życie ustawy z 3.01.1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej¹². Przedmiotem wspomnianego przejęcia stało się m.in. tzw. mienie ponemieckie oraz przedsiębiorstwa górnicze i przemysłowe, w tym kopalnie oraz nadania górnicze, podlegające przepisom prawa górniczego (art. 6). Z mocy prawa przeszły one *na rzecz Państwa lub polskich osób prawnych prawa publicznego w całości wraz z nieruchomością i ruchomym majątkiem i wszelkimi prawami (prawo do firmy, patenty, licencje, znaki towarowe, użytkowe itp.), wolne jednak od obciążeń i zobowiązań z wyjątkiem zobowiązań o charakterze publiczno-prawnym, zobowiązań na rzecz polskich osób prawnych prawa publicznego, zobowiązań na rzecz osób prawnych, stanowiących własność polskich osób prawnych prawa publicznego, służebności gruntowych oraz zobowiązań, mających swe źródło w stosunku najmu pracy lub odpowiedzialności za czyny niedozwolone*. Założenie nowych przedsiębiorstw w gałęziach przemysłu i komunikacji, objętych przepisami art. 3 ust. 1 lit. A i C, wymagało uprzedniego uzyskania koncesji, udzielonej przez właściwego ministra w porozumieniu z Prezesem Centralnego Urzędu Planowania (art. 4). Konstytucja z 1952 r.¹³ przewidywała, że podstawą gospodarczego ustroju państwa jest uspołecznienie środków produkcji oraz rozbudowa państwowego przemysłu socjalistycznego (art. 7 ust. 1). Z kolei jej art. 8 przewidywał, że *mienie ogólnonarodowe: złoża mineralne, wody, lasy państwowe, kopalnie, drogi, transport kolejowy, wodny i powietrzny, środki łączności, banki, państwowe zakłady przemysłowe, państwowe gospodarstwa rolne i państwowe ośrodki maszynowe, państwowe przedsiębiorstwa handlowe, przedsiębiorstwa i urzędy komunalne – podlega szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli*¹⁴. W odniesieniu do górnictwa rozwiązania te znalazły swoje rozwinięcie w dekreście z 6.05.1953 r. – Prawo górnicze¹⁵, który przewidywał wygaśnięcie dotychczasowych umów z właścicielami nieruchomości dotyczących prawa wydobywania kopaliny, a także wpisów w księgach wieczystych dotyczących nadań górniczych i prawa wydobywania kopaliny (art. 155–156). Kluczowe znaczenie miał art. 4, który przewidywał, że *Prawo wydobywania kopaliny służy wyłącznie Państwu, jeżeli prawo górnicze nie stanowi inaczej*. W celu zaspokojenia uzasadnionych potrzeb gospodarczych dopuszczano jednak możliwość uzyskania przez spółdzielnie oraz osoby nie będące wykonawcami narodowych planów gospodarczych zezwoleń na wydobywanie kopaliny. Za zgodą Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania oraz w porozumieniu z właściwym ministrem orzekał o tym Minister Górnictwa (art. 5). Te rozwiązania dotyczyły wyłącznie tych kopaliny, któ-

⁹ Czego wyrazem były zmiany prawa górniczego z 1930 r.

¹⁰ Czyli ulegał różnicowaniu terytorialnemu.

¹¹ W dacie wejścia w życie wspomnianego rozporządzenia obowiązywały przepisy ustaw cywilnych b. państw zaborczych. Unifikacja prawa cywilnego nastąpiła dopiero po II wojnie światowej. Zob. ustawę z 2.08.1926 r. *o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych* (Dz. U. R. P. Nr 101, poz. 580 ze zm.), potocznie określaną jako „prawo prywatne międzydzielnicowe”, która obowiązywała do 31.12.1964 r.

¹² Dz. U. 1946 Nr 3, poz. 17 ze zm., które weszła w życie 5.02.1946 r.

¹³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r., Dz. U. Nr 23, poz. 232 ze zm.

¹⁴ Rozwiązanie to nie miało jednak charakteru nacjonalizującego.

¹⁵ Tekst pierwotny Dz. U. Nr 29, poz. 113.

re były objęte zakresem przedmiotowym wspomnianego dekretu¹⁶. Z punktu widzenia tematu istotne jest to, że wydobywanie ich mogło być prowadzone w zasadzie wyłącznie przez przedsiębiorstwa państwowe, a po uzyskaniu zezwolenia – przez objęte jego zakresem niepaństwowe jednostki organizacyjne. Związane z tym szczegóły ulegały zmianom w czasie. Uzyskanie prawa do wydobywania kopalin następowało w drodze aktu o utworzeniu obszaru górniczego, w zasadzie na rzecz wskazanego nim podmiotu. Rozwiązania te były typowe dla gospodarki centralnie sterowanej, opartej na monopolu działalności gospodarczej jednostek gospodarki społecznej. Pozostałe podmioty mogły prowadzić pozarolniczą działalność gospodarczą w niezwykle wąskim zakresie. Można nawet postawić tezę, że państwo przyjęło na siebie rolę podmiotu zaspokajającego popyt na towary i usługi. Co ciekawe, Prawo górnicze z 1953 r. dopuszczało możliwość wydobywania objętych jego zakresem złóż niektórych kopalin przez posiadaczy nieruchomości gruntowych, w tym będących osobami fizycznymi. Taka działalność mogła być prowadzona wyłącznie w celu zaspokojenia ich potrzeb własnych oraz zamieszkałych z nimi rodzin, a także na cele społeczne, bez prawa sprzedaży¹⁷.

5. Istotne zmiany przyniosła ustawa z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej¹⁸. W dotychczasowym stanie prawnym zakładano, że monopol działalności o kluczowym znaczeniu przysługuje państwu. Z dniem 1.01.1989 r. zasadą stała się swoboda tej działalności. Jej wyrazem był art. 1 wspomnianej ustawy przewidujący, że *podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa*. Oznaczało to radykalną zmianę dotychczasowego modelu przedsiębiorczości i dotyczyło również takich rodzajów działalności, które uznano za szczególnie doniosłe dla państwa¹⁹. Te ostatnie objęto natomiast systemem koncesjonowania. Początkowo jego zakres przedmiotowy był niewielki, natomiast z biegiem czasu uległ poszerzeniu, licząc ponad dwadzieścia rodzajów działalności gospodarczej²⁰. Rada Ministrów miała możliwość wyłączenia niektórych z nich z obowiązku uzyskania koncesji. Przez cały czas obowiązywania wspomnianej ustawy obejmował on jednak poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie kopalin, zarówno objętych zakresem przedmiotowym Prawa górniczego z 1953 r., jak i pozostałych. Koncesjonowaniem objęto wówczas również wydobywanie surowców mineralnych znajdujących się w odpadach powstałych po robotach górniczych oraz po procesach wzbogacania kopalin (art. 22). Te rozwiązania nie były jednak zsynchronizowane z mechanizmami Prawa górniczego z 1953 r. Istotnych zmian w tym zakresie dokonała dopiero ustawa z 4.02.1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze²¹.
6. Problem jednak w tym, że w ujęciu historycznym prawny model koncesji zakładał m.in., że stanowi ona swego rodzaju odstępstwo od zasady wyłączności określonej działalności zastrzeżonej dla państwa bądź objętych jego faktycznym monopolem. Traktowano koncesję również jako rodzaj kwalifikowanego pozwolenia przemysłowego²². Szczegóły stawały się natomiast niezwykle cenne. Odniesienie ich do stanu prawnego obowiązującego od czasu proklamowania w Polsce zasady swobody przedsiębiorczości uzasadnia ocenę, że koncesję można było wówczas traktować wyłącznie, jako kwalifikowany akt administracyjny, będący formą nadzoru nad działalnością, która została uznana za szczególnie doniosłą z punktu widzenia interesu publicznego. Wyłączność, jaką miało państwo (przede wszystkim przedsiębiorstwa państwowe) na prowadzenie działalności w zakresie geologii i górnictwa, zakończyła się jeszcze przed zmianą ustroju państwa.
7. *De lege lata* swoboda działalności gospodarczej (obecnie określana jako „swoboda przedsiębiorczości” bądź „wolność gospodarcza”) jest jedną z podstawowych zasad funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej, mającą podstawy konstytucyjne. Jej wyrazem jest art. 20 Konstytucji, wedle którego *społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności i działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej*. Zalicza się ją do praw podstawowych²³. Z wielu powodów nie ma ona jednak charakteru bezwzględniego. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być wprowadzane tylko wówczas, jeżeli w demokratycznym państwie prawnym są konieczne do zapewnienia:
 - bezpieczeństwa lub porządku publicznego;
 - ochrony środowiska;
 - zdrowia i moralności publicznej;

¹⁶ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 13.01.1954 r. w sprawie określenia kopalin, których poszukiwanie i wydobywanie podlega prawu górniczemu, Dz. U. 1954 Nr 5, poz. 12.

¹⁷ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 2.06.1978 r. w sprawie objęcia przepisami prawa górniczego wydobywania kopalin nie wymienionych w tym prawie oraz w sprawie wydobywania kopalin przez posiadacza gruntu na własne potrzeby, Dz. U. Nr 15, poz. 65.

¹⁸ Dz. U. 1988 Nr 41, poz. 324.

¹⁹ Kosikowski C., 1996 – Koncesje w prawie polskim; Kosikowski C., 2001 – Prawo działalności gospodarczej. Komentarz.

²⁰ Gospodarek J., 2022 – Tendencje w koncesjonowaniu działalności gospodarczej w prawie polskim.

²¹ Tekst pierwotny Dz. U. Nr 27, poz. 94.

²² Szydło M., 2004 – Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim.; Lipiński A., 2004 – W sprawie prawnego charakteru koncesji; Kabza J., 2014 – Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna.

²³ Zob. Szydło M., 2011 – Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe.

– wolności i praw innych osób.

Sposób rozumienia wspomnianych „ograniczeń” może być niezwykle zróżnicowany. Wiadomo, że nie mogą one naruszać istoty praw i wolności (art. 31 Konstytucji), co jest dyrektywą skierowaną przede wszystkim do prawodawcy, jak i władz publicznych (przede wszystkim organów administracji) orzekających o podejmowaniu, wykonywaniu oraz likwidacji działalności gospodarczej. Ograniczenie wolności gospodarczej jest więc dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22). Pełna, niczym nieograniczona, swoboda działalności gospodarczej we wszelkich dziedzinach zagrażać by mogła wartościom, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Odróżnia się niekiedy wolność „podejmowania” działalności gospodarczej od wolności jej „prowadzenia”, dla której typowe są liczne uwarunkowania dające się traktować jako „ograniczenia” (podatkowe, środowiskowe, związane z bezpieczeństwem itd.)²⁴. Wolność gospodarcza stanowi swoiste prawo podmiotowe o charakterze „negatywnym”. W zakresie prowadzenia omawianej działalności przyjmuje się, że wszystko, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Samo ograniczenie zasady wolności gospodarczej w postaci uzależnienia jej podjęcia i wykonywania od uzyskania koncesji czy zezwolenia na jej prowadzenie jest zatem uznane za konstytucyjnie dopuszczalne, o ile wprowadzone zostało z uwagi na ważny interes publiczny²⁵. Szczegóły reguluje zwykle ustawodawstwo, które musi respektować przedstawione wyżej wymagania Konstytucji²⁶. W praktyce sposób ich rozumienia stanowi pochodną aktualnego modelu władzy państwowej. Przykładem wspomnianych „ograniczeń” mogą być rozwiązania przewidujące, że niektóre rodzaje działalności mogą być wykonywane wyłącznie przez podmioty posiadające określony status prawny, w tym po wykazaniu się decyzją zezwalającą na ich wykonywanie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego *ustawodawca (...) ma pełne prawo oddziaływania na gospodarke za pomocą systemu koncesji i zezwoleń, dlatego w granicach jego decyzji leży między innymi zmiana zakresu i treści obowiązku koncesyjnego w poszczególnych dziedzinach. Wszelkie modyfikacje winny być jednak dokonywane z odpowiednim wyprzedzeniem tak, by nie zaskakiwały adresatów. Wprowadzane zmiany muszą (tak jak we wszystkich dziedzinach prawa) realizować podstawowe zasady konstytucyjne i spełniać wymogi przyzwoitej legislacji (...). Całkowite uwolnienie działalności gospodarczej w niektórych dziedzinach od wszelkich ograniczeń, pozbawiając państwo niezbędnych środków kontroli, zagrażać mogłoby jego bezpieczeństwu, porządkowi publicznemu i międzynarodowoprawnym zobowiązaniom Państwa Polskiego, a także (zwłaszcza w perspektywie niedawnych tragicznych wydarzeń) zdrowiu obywateli*²⁷.

8. Konsekwencją zasady swobody przedsiębiorczości jest m.in. to, że działalność gospodarczą, na zasadach równości, może podjąć każdy podmiot prawa, bez względu na to, czy jest osobą fizyczną czy prawną, w zasadzie bez względu na powiązania kapitałowe, organizacyjne oraz inne zależności. Zasadą jest również brak potrzeby uzyskiwania zezwolenia na podjęcie działalności gospodarczej. Przedstawione wyżej rozwiązania mogą natomiast doznawać wyjątków, jednak wynikających z wyraźnego przepisu ustawy, który musi respektować przedstawione wyżej rozwiązania konstytucyjne. Przykładem może być potrzeba ochrony ważnego interesu publicznego (w tym odnoszącego się do środowiska) czy też bezpieczeństwo państwa. Wyrazem tego jest m.in. uzależnienie podjęcia niektórych rodzajów działalności gospodarczej od uzyskania koncesji. O zakresie przedmiotowym koncesjonowania rozstrzygają ustawy. W rezultacie koncesjonowanie niektórych rodzajów działalności regulowanych prawem geologicznym i górniczym (art. 21 p.g.g.) jest jednym z wyjątków od konstytucyjnej zasady swobody przedsiębiorczości (art. 22 Konstytucji). Ograniczenia te muszą być proporcjonalne do społeczno-gospodarczego znaczenia tej działalności i nie mogą podważać zasady, jaką jest swoboda działalności gospodarczej²⁸.
9. *De lege lata* zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie określa przede wszystkim ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców²⁹. Przewiduje ona, że *podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach* (art. 1–2). Źródłem wątpliwości może być sposób rozumienia pojęcia „działalność gospodarcza”. Jest nią *zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana w imieniu własnym i w sposób ciągły* (art. 3); wbrew pozorom ustalenie jej istoty z wielu przyczyn nie jest

²⁴ Z literatury przedmiotu zob.: Janikowski K., 1989 – Ewidencjonowanie i koncesjonowanie działalności gospodarczej; Kosikowski C., 1994 – Prawo gospodarcze publiczne; Waligórski M., 1994 – Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej; Kosikowski C., 1996 – Koncesje w prawie polskim; Zdyb M., 1998 – Publiczne prawo gospodarcze; Zdyb M., 2000 – Prawo działalności gospodarczej. Komentarz; Kubala W., 2001 – Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia; Sobczak K., 2001 – Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne; Zdyb M., Sieradzka M., 2013 – Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej.

²⁵ Zob. wyrok WSA z 15.04.2010 r., VI SA/Wa 338/10.

²⁶ Zob. Szydło M., 2011 – Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe; Zdyb M., Sieradzka M., 2013 – Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej; Biliński M., Żurawik A., 2018 – Zasada wolności działalności gospodarczej i jej ograniczenia; Roszkiewicz J., 2022 – Znaczenie wolności gospodarczej przy stanowieniu prawa w Polsce – wybrane problemy.

²⁷ Wyrok z 10.10.2001 r., K 28/01.

²⁸ Zob. Morawska E., 2016 – Zasada proporcjonalności. Komentarz do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 26.04.1995 r., K 11/94.

²⁹ Dz. U. 2024, poz. 236 ze zm., dalej jako „u.p.p.”

proste. Dotyczy to zwłaszcza jej charakteru oraz ciągłości³⁰, zwłaszcza że np. nie każda spółka kapitałowa musi powstać w celach zarobkowych. *Nie stanowi działalności gospodarczej działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (...) i która w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej* (art. 5 ust. 1). Prawo przedsiębiorców nie stosuje się również do określonych nim rodzajów działalności (art. 6), które wprawdzie z ekonomicznego punktu widzenia noszą cechę „gospodarczej”, ale nie są nią w znaczeniu prawnym. Przykładem może być działalność wytwórcza w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego.

10. Jedną z form reglamentacji działalności gospodarczej jest jej koncesjonowanie³¹. Wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny wymaga uzyskania koncesji, jednak tylko wtedy, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia (art. 37 ust. 1). Ustalenie szczegółów, przede wszystkim ze względu na niedookreśloność przewidzianych tym przepisem przesłanek, nie jest łatwe. W istocie decyduje o nich wola prawodawcy. Co prawda przesłanki tej ostatniej determinowane są treścią art. 37 p.p. w zw. z art. 20 Konstytucji, ale nie ma wątpliwości, że ich szczegóły (w tym przewidziane przez wspomniany art. 37 p.p.) co najmniej częściowo mogą być kształtowane w drodze zwykłego ustawodawstwa. Prawo przedsiębiorców przewiduje zresztą, że o zakresie działalności koncesjonowanej przesądzą odrębne przepisy (ust. 3).

11. Analiza tych ostatnich prowadzi do wniosku, że koncesji wymagają niektóre rodzaje działalności w zakresie:

- przewozów lotniczych³²;
- wytwarzania i obrotu bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym³³;
- gier hazardowych³⁴;
- energetyki³⁵;
- ochrony osób i mienia³⁶;
- geologii i górnictwa³⁷.

Nie oznacza to jednak, że wszelkie regulowane tymi ustawami rodzaje działalności podlegają koncesjonowaniu. O zakresie przedmiotowym koncesjonowania przesądzą bowiem szczegółowe rozwiązania powołanych ustaw.

12. *De lege lata* określenie „koncesja” jest niejednoznaczne. Oznacza ono:

- umowę, mocą której (w zasadzie) gmina przyznaje przedsiębiorcy prawo do realizacji określonej działalności polegającej na wykonaniu robót budowlanych bądź świadczenia określonych usług i zarządzania nimi (tzw. koncesja komunalna)³⁸,
- kwalifikowaną decyzję administracyjną będącą w istocie zezwoleniem na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej uznanej za szczególnie doniosłą dla państwa bądź taką, która (np. ze względu na potrzeby ochrony środowiska) musi pozostawać pod jego wzmożonym nadzorem; kryterium to odnosi się m.in. do większości rodzajów działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwem³⁹.

Przedmiotem dalszych rozważań jest koncesja w tym ostatnim znaczeniu.

³⁰ Zob. Odachowski J., 2003 – Ciągłość działalności gospodarczej.

³¹ Zob. wyrok NSA z 9.09.2014 r., II GSK 1939/13.

³² Zob. ustawę z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze, Dz. U. 2023, poz. 2110 ze zm.

³³ Zob. ustawę z 13.06.2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, Dz. U. 2023, poz. 1743.

³⁴ Zob. ustawę 19.11.2009 r. o grach hazardowych, Dz. U. 2025, poz. 595.

³⁵ Zob. ustawę z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. 2024, poz. 266 ze zm.

³⁶ Zob. ustawę z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz. U. 2025, poz. 532.

³⁷ Zob. ustawę z 9.06.2011 r., Dz. U. 2024, poz. 1290 ze zm., dalej jako „p.g.g.”

³⁸ Zob. ustawę z 21.10.2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane i usługi, Dz.U. 2023 r. poz. 140 ze zm.

³⁹ Zob. Kosikowski C., 1996 – Koncesje w prawie polskim.

ROZDZIAŁ II

Przedmiot Prawa geologicznego i górniczego

1. Prawo geologiczne i górniczne określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie:
 - 1) prac geologicznych;
 - 2) wydobywania kopalin ze złóż;
 - 3) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji;
 - 4) podziemnego składowania odpadów;
 - 5) podziemnego składowania dwutlenku węgla.

Jego przedmiotem jest również określenie wymagań w zakresie ochrony złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem opisanych wyżej rodzajów działalności, a także dotyczących nadzoru i kontroli nad działalnością stanowiącą przedmiot omawianej ustawy (art. 1).

2. Przepis ten wyznacza podstawowy, aczkolwiek niepełny, zakres omawianej ustawy. Z wyjątkiem działu III⁴⁰, stosuje się ona odpowiednio do:
 - 1) budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych;
 - 1a) utrzymywania i niezwiązanego z wydobywaniem kopaliny ze złoża wykorzystywania podziemnej części zlikwidowanych zakładów górniczych niezbędnej do prowadzenia ruchu innych zakładów górniczych;
 - 2) robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych;
 - 3) robót prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa;
 - 4) drążenia tuneli;
 - 5) likwidacji obiektów, urządzeń oraz instalacji, o których mowa w pkt 1–4 (art. 2 ust. 1 p.g.g.).

Wedle art. 2 ust. 1 wymagania omawianej ustawy znajdują zastosowanie do określonych wyżej rodzajów działalności tylko odpowiednio⁴¹ (a nie wprost). W konsekwencji ten, do kogo będzie skierowany wspomniany obowiązek, każdorazowo będzie musiał ustalić zakres takiego „odpowiedniego” stosowania. Oznacza ono bowiem, że niektóre „odpowiednio” stosowane normy prawne będą mogły być stosowane bez jakichkolwiek modyfikacji ich dyspozycji, w stosunku do niektórych konieczne będzie dokonanie modyfikacji tych ostatnich, podczas gdy innych w ogóle nie da się zastosować. To ostatnie rozwiązanie dotyczy m.in. działu III, poświęconego problematyce koncesyjnej. Oznacza to również, że do działalności określonej w art. 2 ust. 1 co do zasady znajdują (odpowiednie) zastosowanie wymagania dotyczące m.in. użytkowania górniczego, kwalifikacji zawodowych, wymagań tworzących reżim prawny zakładu górniczego, dotyczące odpowiedzialności za szkody, a także odnoszące się do zadań organów administracji geologicznej oraz nadzoru górniczego. Wyliczenie znajdujące się w art. 2 ust. 1 pkt 2 ma charakter wyłącznie przykładowy. Nie można więc wykluczyć wykorzystania wspomnianych wyrobisk w innych celach, np. dla magazynowania energii. Źródłem wątpliwości jest natomiast zwrot *roboty prowadzone w wyrobiskach (...)*. Prawodawca nie popisał się wyobraźnią. Określenie „roboty” wprawdzie nie zostało nigdzie zdefiniowane, ale bezspornie jest szersze, niż „roboty górnicze”. Powstaje więc pytanie, czy np. oprowadzanie turystów po wspomnianych wyrobiskach, przewietrzanie wyrobisk przy użyciu instalacji znajdujących się na powierzchni mają być poddane omawianym rygorom, czy nie. Wątpliwość ta nie ma jednak znaczenia z punktu widzenia tematu, bowiem działalność określona w art. 2 p.g.g. nie podlega koncesjonowaniu.

3. Rozwiązania przewidziane w art. 1–2 p.g.g. nie mają charakteru wyczerpującego. Nie wyłączają one powszechnie obowiązujących wymagań dotyczących korzystania z rzeczy, posługiwania się urządzeniami technicznymi, dotyczącymi bezpieczeństwa i higieny pracy itp. Regulacja ta jest również przedmiotem wielu odrębnych ustaw, jak np. dotyczących ochrony środowiska bądź jego niektórych elementów, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej. Tytułem przykładu można wskazać, że prawo geologiczne i górniczne reguluje wprawdzie ochronę złóż kopalin przed zagospodarowaniem terenów ich występowania w sposób utrudniający bądź wręcz wykluczający przyszłe wydobywanie, ale stosowanie instrumentów tej ochrony odbywa się przede wszystkim w drodze mechanizmów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego⁴² (zob. jednak art. 94a–96 p.g.g.).

⁴⁰ Czyli wymagań dotyczących koncesjonowania.

⁴¹ Zob. Nowacki J., 1966 – Analogia legis.

⁴² Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2024, poz. 1130 ze zm.

4. Stosownie do art. 3 p.g.g. wymagań omawianej ustawy nie stosuje się do:
- 1) korzystania z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami;
 - 2) wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykorzystania ciepła Ziemi, poza obszarami górniczymi;
 - 2a) wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m³ na dobę poza obszarami górniczymi utworzonymi w celu wydobywania wód leczniczych i solanek;
 - 3) badań naukowych i działalności dydaktycznej, prowadzonych bez wykonywania robót geologicznych⁴³;
 - 4) pozyskiwania okazów minerałów, skał i skamielin w celach naukowych, kolekcjonerskich i dydaktycznych, prowadzonego bez wykonywania robót górniczych⁴⁴;
 - 5) wykonywania robót związanych ze sztucznym zasilaniem strefy brzegowej piaskiem pochodzącym z osadów dennych obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 6) wydobywania kruszywa w zakresie niezbędnym do wykonania pilnych prac zabezpieczających przed powodzią w czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej;
 - 7) ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych bez wykonywania robót geologicznych.

5. Problematyka korzystania z wód przede wszystkim jest przedmiotem ustaw:

– z 20.07.2017 r. – Prawo wodne⁴⁵;

– z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁴⁶.

W zakresie, jaki jest uregulowany w Prawie geologicznym i górniczym, Prawa wodnego nie stosuje się do:

- 1) poszukiwania i rozpoznawania wód podziemnych;
- 2) solanek, wód leczniczych oraz termalnych;
- 3) wprowadzania do górotworu wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych oraz wykorzystanych wód, o których mowa w pkt 2 (art. 7 pr. wodn.).

Wody nie są kopalinami. Wyjątek dotyczy wód leczniczych, wód termalnych oraz solanek. Co do definicji tych pojęć zob. art. 5 p.g.g.

Brak natomiast podstaw by stosować Prawo geologiczne i górnicze do działalności wykonywanej w przestrzeniach nieobjętych suwerennością (bądź suwerennymi prawami) Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza w celu rozpoznania zasobów geologicznych tzw. dna oceanu światowego i to nawet wówczas, gdy celem tych badań będzie poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin⁴⁷.

6. Nie znaczy to jednak, że działalność określona w art. 3 ma charakter działalności wolnej, niepodlegającej żadnym ograniczeniom. Wyłączenie przewidziane w art. 3 pkt 2 p.g.g. ma zachęcać do wykorzystania energii geotermalnej. Wykonywanie pozostałych robót geologicznych związanych z wykorzystywaniem ciepła Ziemi wymaga natomiast sporządzenia projektu robót geologicznych oraz przedłożenia go staroście (art. 85 p.g.g.). Jeżeli natomiast wkopy oraz otwory geologiczne w celu wykorzystywania energii geotermalnej na głębokości do 30 m miałyby być wykonywane w granicach istniejących obszarów górniczych, wyłączenie przewidziane cyt. przepisem nie działa. Oznacza to, że inwestor musi wówczas sporządzić projekt robót geologicznych i – zależnie od sytuacji – zgłosić go staroście (art. 85 p.g.g.), nie wykluczając potrzeby uzyskania decyzji w sprawie zatwierdzenia takiego projektu oraz sporządzenia i zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego (art. 86 p.g.g.). Zbliżone oceny wypada wypowiedzieć pod adresem wyłączenia dotyczącego wkopów oraz wierceń na potrzeby wykonywania ujęć wód podziemnych. Zbiactwo okazów mineralnych (art. 3 pkt 4) nie posiada wyraźnej regulacji prawnej⁴⁸. O wyłączeniu go spod rygorów Prawa geologicznego i górniczego przesądza kryterium robót górniczych oraz zamiar prowadzącego taką działalność. Pozyskiwanie piasku pochodzącego z osadów dennych obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej w istocie jest jego „wydobywaniem” ze złoża. Jeżeli jednak piasek ten był wykorzystywany w celu umacniania (odtworzenia) brzegu morskiego, jego „pozyskiwanie” odbywało się z wyłączeniem rygorów omawianej ustawy⁴⁹.

⁴³ W rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 11 p.g.g.

⁴⁴ W rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 12 p.g.g.

⁴⁵ Dz. U. 2024, poz. 1087 ze zm., dalej cyt. jako pr.wodn.

⁴⁶ Dz. U. 2024, poz. 1125 ze zm.

⁴⁷ Zob. uchwałę nr 113 Rady Ministrów z 25.07.2017 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Program Rozpoznania Geologicznego Oceanów” – ProGeO, M.P. 2024, poz. 994.

⁴⁸ Drabek A., 1987 – Zbiactwo kamieni szlachetnych i ozdobnych (Próba ustalenia stanu prawnego).

⁴⁹ Podstawą wyłączenia dotyczącego wydobywania na potrzeby odbudowy brzegu morskiego była ustawa z 8.03.2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”, Dz. U. 2016, poz. 678. Był on realizowany w latach 2004–2023. Obecnie rozwiązanie przewidziane w art. 3 pkt 5 p.g.g. ma więc walor wyłącznie historyczny.

7. „Kłęska żywiołowa” oznacza katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Pod pojęciem „katastrofy naturalnej” należy rozumieć zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu. Awarią techniczną jest natomiast gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Katastrofę naturalną lub awarię techniczną mogą wywołać również zdarzenia w cyberprzestrzeni oraz działania o charakterze terrorystycznym. Stan kłęski żywiołowej może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła kłęska żywiołowa, bądź na którym wystąpiły lub mogą wystąpić jej skutki. W drodze rozporządzenia wprowadza go Rada Ministrów (z własnej inicjatywy bądź na wniosek wojewody), na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom kłęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy jednak niż 30 dni (art. 3 ustawy z 18.04.2002 r. o stanie kłęski żywiołowej⁵⁰). Co prawda *ratio legis* art. 3 pkt 6 p.g.g. nie budzi wątpliwości, to jednak nasuwa się obawa, że w praktyce skorzystanie z niego może być spóźnione⁵¹.
8. Rozróżnienie pomiędzy geotechniką i geologią inżynierską jest źródłem niekończących się sporów. Wydane na podstawie Prawa budowlanego⁵² rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25.04.2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych⁵³ dopuszcza w ich ramach wykonywanie wierceń i sondowań (§ 6 ust. 2), stanowiących typowe roboty geologiczne w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 11 p.g.g. Stosownie zaś do art. 3 pkt 7 p.g.g. ustalanie geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych bez wykonywania robót geologicznych nie podlega rygorom komentowanej ustawy. Kolizję pomiędzy powołanym wyżej rozporządzeniem oraz art. 3 pkt 7 p.g.g., wypada przesądzić na rzecz tego ostatniego. Stanowi on fragment aktu normatywnego wyższego rzędu. Nie sposób bowiem zakładać, że o zakresie przedmiotowym Prawa geologicznego i górniczego mogłoby przesądzać rozporządzenie wydane na podstawie innej ustawy, która w dodatku nie zawiera upoważnienia przewidującego możliwość wprowadzania takich wyłączeń. Praktyka nie dostrzega tej zależności. Wiele badań z zakresu geologii inżynierskiej polega na wykonywaniu wierceń (nawet na głębokość kilkudziesięciu metrów), a więc czynnościach będących „robotami geologicznymi” w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 11 p.g.g. Przyczyna tego stanu jest prozaiczna. Wymagania dotyczące robót geologicznych są dość sformalizowane, a w konsekwencji bardziej kosztowne. Przede wszystkim wymagane jest sporządzenie i zatwierdzenie (niekiedy zgłoszenie) projektu robót geologicznych (art. 79 i n.), wykazanie się stosownymi kwalifikacjami zawodowymi (art. 50 i n.), a w niektórych sytuacjach sporządzenie i uzyskanie zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego (art. 86 p.g.g.). Uzyskane w ten sposób wyniki muszą zostać udokumentowane w prawem przewidziany sposób. Nic więc dziwnego, że rygory te często są omijane. W świetle Prawa geologicznego i górniczego geotechnika nie będzie podlegała jego rygorom tylko wówczas, gdy będzie polegała na analizie dotychczas pozyskanych informacji geologicznych bądź na wykonywaniu czynności na powierzchni terenu. Wykonywanie czynności zawodowych w zakresie geotechniki nie wymaga spełnienia wymagań Prawa geologicznego i górniczego. Z legislacyjnego punktu widzenia problem ten jest niezwykle prosty do rozwiązania, co jednak nie spotkało się z zainteresowaniem prawodawcy.
9. Potrzeba stosowania (co najmniej niektórych) wymagań omawianej ustawy do działalności wykraczającej poza zakres wyznaczony przez art. 1 znajduje swe uzasadnienie w potrzebie zapewnienia szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, zwłaszcza dotyczącego działalności wykonywanej we wnętrzu skorupy ziemskiej. Standardy oparte na powszechnie obowiązujących wymaganiach prawa (np. w zakresie ogólnych wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy, budownictwa, ochrony przeciwpożarowej, posługiwania się materiałami i urządzeniami technicznymi) w odniesieniu do omawianych rodzajów działalności mogą okazać się niewystarczające. Czynności wykonywane pod powierzchnią Ziemi wielokrotnie wiążą się zagrożeniami, które gdzie indziej nie są znane (np. obrywem skał, metanowym, radiacyjnym, wodnym itp.). Najprostszym i najbardziej skutecznym sposobem przeciwdziałania takim zjawiskom jest posłużenie się rozwiązaniami opartymi na Prawie geologicznym i górnicznym, chociaż dotyczyć to będzie działalności wykraczającej poza zakres wyznaczony przez jego art. 1.

⁵⁰ Dz. U. 2025, poz. 112.

⁵¹ Zob. Schwarz H., Walczak M., Kasztelewicz Z., 2024 – Powódź a wydobywanie kopaliny bez decyzji środowiskowej i koncesji.

⁵² Ustawa z 7.07.1994 r., Dz. U. 2024, poz. 725 ze zm.

⁵³ Dz. U. 2012, poz. 463.

10. Kryteriami wyznaczających zakres przedmiotowy Prawa geologicznego i górniczego częściowo są „roboty geologiczne” (art. 3 pkt 3, pkt 7) oraz „roboty górnicze” (3 pkt 4). „Robotą geologiczną” jest wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach, wykonywanie badań sejsmicznych w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2, oraz w celu wykonania regionalnych badań budowy geologicznej kraju (art. 6 ust. 1 pkt 11 p.g.g.). Pojęcie to ma zatem charakter pochodny w stosunku do „prac geologicznych”. Tymi ostatnimi jest projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, określenia warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych oraz projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych. „Robotę górniczą” zdefiniowano jako wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwalowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą. Z kolei „wyrobiskiem górniczym” jest przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych (art. 6 ust. 1 pkt 12 oraz pkt 17 p.g.g.). Pojęcia te mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia zakresu przedmiotowego omawianej ustawy. Ich szczegółową analizę należy jednak zostawić poza ramami opracowania. Związane z tym wątpliwości po części były zresztą już przedmiotem krytycznych ocen⁵⁴.
11. Poza zakresem omawianej ustawy pozostają inne rodzaje działalności wykonywanej w przestrzeni stanowiącej przedmiot własności górniczej. Przykładami mogą być wykorzystywanie ciepła wnętrza skorupy ziemskiej (technologia HDR), podziemne zgazowanie węgla (chyba, że odbywa się w wyrobiskach podziemnych zlikwidowanych zakładów górniczych) czy też pozyskiwanie metodą biohydrometalurgiczną metali ze złoża (*in situ*).⁵⁵ Postęp technologiczny przeważnie jest szybszy od prawodawcy, który jednak nie wykazuje zainteresowania objęciem takich rodzajów działalności omawianą ustawą.

ROZDZIAŁ III

Przedmiot koncesji i organy koncesyjne w Prawie geologicznym i górnicznym

§ 1. PRZEDMIOT KONCESJI

1. Wedle art. 21 ust. 1 p.g.g. koncesji wymaga działalność w zakresie:
- 1) poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 p.g.g.⁵⁶, z wyłączeniem złóż węglowodorów;
 - 2) wydobywania kopalin ze złóż;
 - 3) poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż;
 - 4) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji;
 - 5) podziemnego składowania odpadów;
 - 6) podziemnego składowania dwutlenku węgla.

Zastosowaną tu terminologię trudno ocenić jako dostatecznie spójną. W świetle art. 37 ust. 1 p.p. koncesjonowaniu podlega „działalność gospodarcza”, natomiast wspomniany art. 21 ust. 1 p.g.g. przewiduje koncesjonowanie „działalności”, co można interpretować w ten sposób, że przedmiotem koncesji może być wówczas również działalność nie nosząca cechy „gospodarczej”. Sprawa dodatkowo komplikuje się z powodu specyfiki poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin. Powstaje pytanie, czy zawsze da się jej przypisać charakter zarobkowy. Może ona bowiem przynieść stratę, czego przykładem będzie chociażby negatywny wynik zamierzonych badań. Wydaje się jednak, że jest ona podejmowana w celu osiągnięcia potencjalnego zysku, chociażby w postaci możliwości wykorzystania uzyskanej w ten sposób informacji geologicznej⁵⁷. Nie ma również wątpliwości, że złoża węglowodorów są objęte hipotezą art. 10 ust. 1 p.g.g i bezspornie stanowią przedmiot prawa własności górniczej. W celu określenia zakresu koncesjonowania wyróżnienie działalności w zakresie „poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz ich wydobywania” całkowicie mija się z celem. Co

⁵⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13.06.2011 r., P 33/09.

⁵⁵ Zob. Szamałek K., 2011 – Potencjalne pułapki definicyjne ustawy prawo geologiczne i górnicze powstałe w wyniku rozwoju technik geologicznych i górniczych.

⁵⁶ Czyli węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych, wodoru, bez względu na miejsce ich występowania.

⁵⁷ Zob. Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W., 2020 – Prawo geologiczne i górnicze.

prawda mechanizmy koncesjonowania działalności dotyczącej węglowodorów są inne, ale nie znaczy to, że określając zakres koncesjonowania należało dokonać oddzielnego wskazania tych rodzajów działalności.

2. W zakresie nie uregulowanym Prawem geologicznym i górnictwem do koncesjonowania działalności stosuje się „przepisy ustawy (...) Prawo przedsiębiorców” (art. 21 ust. 2 p.g.g.). W stosunku do tego ostatniego Prawo geologiczne i górnictwo ma zatem charakter szczególny. Przykładem może być chociażby art. 32 p.p. Nakłada on na organ koncesyjny obowiązek potwierdzenia przyjęcia wniosku koncesyjnego, co jednak zostało wyłączone w postępowaniu koncesyjnym prowadzonym na podstawie Prawa geologicznego i górnictwa (art. 21 ust. 2 p.g.g.). Odesłanie do Prawa przedsiębiorców zdaje się natomiast przesądzać, że działalność, dla wykonywania której Prawo geologiczne i górnictwo wymaga koncesji, zawsze ma charakter gospodarczy. Nie ma natomiast wątpliwości, że działalność wykonywana bez uzyskania wymaganej koncesji stanowi czyn zabroniony prawem i podlega sankcjom o charakterze karnym, jak i administracyjnym.
3. Poszukiwanie zdefiniowano jako *wykonywanie prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla*. „Rozpoznawaniem” jest *wykonywanie prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla* (art. 6 ust. 1 pkt 7 oraz pkt 13). „Pracę geologiczną” zdefiniowano jako *projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopaliny, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, określenia warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych oraz projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych* (art. 6 pkt 8). W konsekwencji poszukiwanie i rozpoznawanie może nie obejmować jakichkolwiek badań w terenie i odbywać się w drodze czynności o charakterze wyłącznie analitycznym, np. polegającym na gromadzeniu i przetwarzaniu danych archiwalnych, w tym powszechnie dostępnych. Koncesjonowanie takich czynności trudno ocenić jako racjonalne. Kluczowe znaczenie ma pojęcie „roboty geologicznej”; jest nią *wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach, wykonywanie badań sejsmicznych w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż kopaliny, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2, oraz w celu wykonania regionalnych badań budowy geologicznej kraju* (art. 6 ust. 1 pkt 11 p.g.g.).
4. Przedmiotem koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie są wyłącznie złoża kopaliny wymienionych w art. 10 ust. 1 p.g.g. Poszukiwanie lub rozpoznawanie pozostałych złóż, jak również wykonywanie robót geologicznych w innych celach nie podlega koncesjonowaniu; odbywa się ono w zasadzie na podstawie decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych.
5. Z praktycznego punktu widzenia największe znaczenie ma problematyka wydobywania kopaliny. Przeważnie ma ono charakter długotrwały, powoduje największe przeobrażenia stanu środowiska, wiąże się z nim największe zagrożenia (zarówno naturalne, jak i o charakterze antropogenicznym), a wreszcie pozyskiwane w jej wyniku dobra stanowią niezbędny czynnik zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego kraju, a także mogą być źródłem znaczących korzyści materialnych. Ustawa nie definiuje istoty „wydobywania kopaliny”. W literaturze technicznej rozumiane jest ono jako:
 - 1) ogół czynności robót górnictwa mających na celu uzyskanie kopaliny ze złoża i wydostanie urobku na powierzchnię,
 - 2) *naft.* czynności stosowane do wydźwignięcia płynu złożowego z odwiertu na powierzchnię za pomocą określonych urządzeń (nazywane często niewłaściwie produkcją),
 - 3) potocznie: wyciąganie urobku szybem⁵⁸.

Wbrew pozorom ustalenie, na czym polega wydobywanie kopaliny, a zwłaszcza jak odróżnić je od innych zbliżonych rodzajów działalności, nie jest łatwe. Przykładem mogą być wykopy budowlane w celu posadowienia fundamentów, wykonania obiektów komunikacyjnych, pogłębianie cieków wodnych itp. Ich efektem staje się pozyskanie mas ziemno-skalnych, w tym mogących stanowić kopaliny. Nie da się jednak wykluczyć, że wspomniane masy niekiedy będzie można traktować jako odpady (art. 2 pkt 11 ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach⁵⁹). Ustalenie, czy dana czynność polega na „wydobywaniu kopaliny ze złoża” czy nie, ma natomiast kolosalne znaczenie praktyczne. Wiadomo bowiem, że spełnienie przesłanek niezbędnych do podjęcia wydobywania kopaliny wymaga czasu i wiąże się z kosztami. Nic więc dziwnego, że wielu inwestorów podejmuje próby omijania takich wymagań, na przykład deklarując budowę stawów rybnych lub podobnych obiektów. Zgodzić się jednak należy z oceną, że o tym, co jest bądź nie jest „wydobywaniem kopaliny”, można rozstrzygnąć wyłącznie na podstawie analizy konkretnego stanu faktycznego⁶⁰.

⁵⁸ Olszewski J., Osuchowski J., Pilecki J., Pluta L., Przybyła A., Szczepański Z., Zajdel F., 1989 – Leksykon górnictwa.

⁵⁹ Dz. U. 2023, poz. 1587 ze zm.

⁶⁰ Zob. Mikosz R., 2010 – Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących wydobywania kopaliny.

6. Pojęcie „kopaliny” nie doczekało się definicji ustawowej⁶¹. Od lat jest ono przedmiotem intensywnej dyskusji naukowej⁶², co jednak nie przekłada się na zmiany legislacyjne. Niekiedy można spotkać się z określeniem „kopaliny użyteczne”⁶³, co zdaje się zakładać istnienie „kopaliny nieużytecznych”. O tym, czy dana substancja jest kopalinią częściowo przesądza treść załącznika do Prawa geologicznego i górnictwa, określającego stawki opłat eksploatacyjnych. Słabość tej konstrukcji polega jednak na tym, że ostatnią pozycją tego wykazu są „inne kopaliny”. Niewiele daje też sporządzany corocznie bilans zasobów złóż kopaliny (art. 103 p.g.g.), który nie koresponduje z klasyfikacją przyjętą we wspomnianym załączniku. Bilans wyróżnia np. 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:

- 1) surowce miejscowe; masy ziemne (grunty rodzime, grunty antropogeniczne) pochodzące z obszaru placu budowy, z ukupu 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 pogórnictwa, odpady przemysłowe”⁶⁴.

Również *de lege lata* ustalenie, czym jest „złoże kopaliny” nie należy do łatwych. Co prawda pojęcie to zostało zdefiniowane ustawowo jako *naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą* (art. 6 ust. 1 pkt 19 p.g.g.), jednakże wartość tej definicji jest problematyczna. Nigdy nie można bowiem wykluczyć, że wydobywanie takiego nagromadzenia przyniesie korzyść gospodarczą⁶⁵. Szczegóły zależą od wielu uwarunkowań, zwłaszcza środowiskowych, technologicznych, ekonomicznych, politycznych oraz prawnych, które w dodatku mogą ulegać przemianom w czasie. W istocie bowiem za złoże można uznać każde naturalne nagromadzenie kopaliny⁶⁶. Bezspornie natomiast istnienie złoża nie zależy od tego, czy zostało ono rozpoznane oraz udokumentowane.

7. Złożem kopaliny nie jest natomiast sztuczne (powstałe w wyniku działalności człowieka) nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji. Co prawda niekiedy określa się je jako „złoża antropogeniczne”, ale bezspornie nie są one złożami w rozumieniu prawa. W konsekwencji poszukiwanie, rozpoznawanie takich „nagromadzeń”, jak również pozyskiwanie znajdujących się w nich substancji nie podlega wymogom Prawa geologicznego i górnictwa⁶⁷. Jeżeli takie nagromadzenie jest „odpadem”, jego pozyskiwanie odbywa się wedle zasad określonych ustawą z 14.12.2012 r. o odpadach.

8. Niekiedy ustawa dopuszcza wydobycie kopaliny bez koncesji. Oprócz rozwiązań dopuszczających wydobywanie kopaliny z wyłączeniem Prawa geologicznego i górnictwa (art. 3 pkt 5–6, art. 4) przykładami są:

- 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 przekazywania państwowej służbie geologicznej uzyskanych w ich wyniku próbek; 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 natomiast kopalinami pozyskanymi w toku wykonywania robót geologicznych;

⁶¹ Była ona znana Prawu geologicznemu (ustawa z 26.11.1960 r., Dz. U. Nr 52, poz. 303 ze zm.). „Kopalinę” zdefiniowano tam jako „nagromadzenie naturalnych minerałów stałych, ciekłych i gazowych, występujących w złożach” (art. 1 pkt 1). Złoże określono jako „takie naturalne nagromadzenie kopaliny, którego górnictwo wydobycie może przynieść korzyść gospodarczą lub społeczną” (art. 1 pkt 2). Inaczej mówiąc „kopalinę” zdefiniowano przez „złoże” i odwrotnie, co stawia wartość takiej konstrukcji pod znakiem zapytania.

⁶² Szamałek K., 2008 – Wprowadzone a pożądane zmiany w prawie geologicznym i górnictwie; Nieć M., 2010 – Złoże-kopalina-surowiec mineralny. Podstawowe terminy geologii gospodarczej, złożowej i potrzeba ich uwzględnienia w przepisach prawa geologicznego i górnictwa; Szamałek K., Zglinicki K., 2018 – Analiza krytyczna rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dokumentowania złoża kopaliny.

⁶³ Kazimierska-Patrzyzna A., 2021 – Gospodarowanie zasobami geosfery.

⁶⁴ Szufficki M., Malon A., Tymiński M. (red.), 2025 – Bilans zasobów złóż kopaliny w Polsce wg stanu na 31 XII 2024 r.

⁶⁵ Zob. Nieć M., 2010 – Złoże-kopalina-surowiec mineralny.

⁶⁶ Zob. wyrok WSA 12.03.2009 r., II SA/Ke 43/09.

⁶⁷ W końcowym okresie obowiązywania Prawo górnictwa z 1953 przewidywało koncesjonowanie wydobywania kopaliny „ze zwałów po robotach górnictwa” (art. 12g), co stanowiło czynnik skutecznie zniechęcający do podejmowania takiej działalności.

– art. 8f ustawy z 7.09.2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego⁶⁸; przewidziano tam, że przedsiębiorstwo, którego podstawowym przedmiotem działalności jest powadzenie likwidacji kopalń węgla kamiennego, w zakresie niezbędnym dla ochrony środowiska lub bezpieczeństwa ruchu likwidowanego zakładu górniczego, może bez koncesji wydobywać metan; odpowiednio stosuje się wówczas przepisy o opłacie eksploatacyjnej⁶⁹.

Przykładem rozwiązania historycznego umożliwiającego wydobywanie niektórych kopalin w sytuacji nadzwyczajnej jest ustawa z 17.07.1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.⁷⁰ Do dnia 30.06.1998 r. wydobywanie kopalin pospolitych w celu likwidacji szkód powstałych w wyniku powodzi odbywało się na podstawie decyzji organu wykonawczego gminy, z wyłączeniem Prawa geologicznego i górniczego.

9. Przedstawione wyżej wątpliwości mają ogromne znaczenie praktyczne. Spełnienie wymagań niezbędnych do podjęcia (w sposób zgodny z prawem) działalności w zakresie wydobywania kopalin jest niezwykle czasochłonne, kosztowne, a niekiedy niemożliwe (jak na przykład ze względu na przeznaczenie danego terenu). Nic zatem dziwnego, że wielu inwestorów podejmuje próby ominięcia tych wymagań, deklarując działalność w zakresie niwelacji pagórków, budowy stawów rybnych bądź innej działalności, w toku której dochodzi do pozyskiwania kopalin ze złóż i to nawet wówczas, gdy dana działalność podlega rygorom Prawa geologicznego i górniczego. Przykładem może być „drażenie tuneli” (art. 2 ust. 1 pkt 4 p.g.g.). Powstaje zatem pytanie o ocenę zgodności takich działań z prawem. Wypada bronić zapatrywania, że jeżeli celem takich działań nie jest pozyskanie kopaliny, ale realizacja innego przedsięwzięcia (przeważnie budowlanego) i to nawet wówczas, gdy w jej toku wykorzystane będą kopaliny, a inwestor uzyskał decyzje niezbędne do prowadzenia takiej działalności (np. pozwolenie na budowę, pozwolenie wodnoprawne bądź zezwolenie na podstawie ustawy o szczególnych zasadach realizacji danego przedsięwzięcia), to nie sposób bronić zapatrywania, że prowadzi on wydobycie kopaliny i to nawet wówczas, gdy w toku wykonywanych czynności dochodzi do odspojenia (a nawet wykorzystania) naturalnego nagromadzenia minerałów bądź 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 może być chociażby kopcowanie ziemniaków. Nie da się nawet wykluczyć, że pozyskane w ten sposób minerały (inne substancje) niekiedy mogą być odpadami. Wypada bronić poglądu, że o tym, czy dana działalność nosi znamiona „wydobywania kopaliny ze złoża”, powinien przesądzać zbiektywizowany zamiar tego, kto ją prowadzi⁷¹. Szczegóły mogą jednak być trudne do ustalenia i niezwykle sporne⁷². Najmniej wątpliwości zdaje się budzić sytuacja, w której dany podmiot deklarując np. budowę stawów rybnych bądź inne roboty budowlane nie uzyskał żadnej decyzji zezwalającej na taką działalność. Co do zasady oznaczałoby to, że jeżeli jego rzeczywistym zamiarem jest wykonywanie robót budowlanych, powinien ponieść sankcje przewidziane Prawem budowlanym, a nie geologicznym i górnicznym. Odnotować również należy spór o charakter prawny niwelacji terenu. Do „odłączenia” kopaliny od złoża może bowiem dojść w wyniku robót budowlanych (wykopy), prac inżynierskich (pogłębianie rowów melioracyjnych), a nawet prac ratunkowych⁷³. Orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące sankcji z tytułu wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji jest natomiast dość restrykcyjne. Przeważnie przyjmuje się, że każde odłączenie kopaliny od złoża jest jego wydobyciem⁷⁴.
10. Warto zwrócić uwagę na rozwiązania prawa niemieckiego⁷⁵. Stosownie do jego § 4 (2) wydobyciem (kopaliny) jest 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 wspomnianego prawa.

⁶⁸ Dz. U. 2024, poz. 1383.

⁶⁹ Likwidacja kopalń może być prowadzona bez koncesji, na podstawie planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego. W podziemnym zakładzie górnicznym metan może wydobywać się samoistnie bądź w trakcie wykonywania robót likwidacyjnych. Zapewnienie bezpieczeństwa związanego z taką likwidacją wymaga „ujmowania” (a w istocie wydobywania) tego gazu.

⁷⁰ Dz. U. 1997 Nr 80, poz. 491 ze zm.

⁷¹ Trafną jest ocena, że nie każde odłączenie kopaliny od złoża jest jej wydobyciem. Tak – Mikosz R., 2010 – Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących wydobywania kopalin

⁷² Zob. Lipiński A., 2014 – Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin; Murzydło J., 2022 – Wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji a inna działalność związana z wydobywaniem kopalin.

⁷³ Zob. Schwarz H., 2013 – Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz. T. I.

⁷⁴ Zob. np. wyrok NSA z 9.11.2023 r., II GSK 1019/20.

⁷⁵ Bundesberggesetz vom 13. August 1980, BGBl. I S. 1310.

11. Kolejnym źródłem wątpliwości może być „dzikie bursztynictwo”, czyli wyflukiwanie bursztynu z miejsc występowania jego przypuszczalnych nagromadzeń. Budowa „gniazdowa” większości złóż bursztynu powoduje, że odróżnienie fazy poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania jest niezwykle trudne, o ile w ogóle możliwe. Zachodzi zresztą wysokie prawdopodobieństwo, że zanim zostałyby spełnione wszystkie wymagania prawa niezbędne do podjęcia wydobywania takiego złoża, zostałoby ono rozkradzione. Jego fizyczna ochrona jest wprawdzie możliwa, ale zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że jej koszty byłyby wyższe, niż korzyści uzyskane z wydobywania. Wiele wskazuje na to, że przebudowa mechanizmów koncesjonowania takiej działalności, z korzyścią zarówno dla interesu jednostkowego, jak i publicznego, jest dość łatwa⁷⁶. Władze publiczne nie wykazują jednak żadnego zainteresowania taką zmianą. Innym przykładem mogą być tzw. „połowy bursztynu”, polegające na zbieraniu jego okazów wyrzuconych przez fale morskie⁷⁷.
12. Do niezwykle kontrowersyjnych należy problem wydobywania kopalin znajdujących się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej, prowadzonego przez jej właściciela. Prawo górnicze z 1953 r. przewidywało taką możliwość, pozostawiając jednak szczegóły do określenia w drodze rozporządzenia Rady Ministrów⁷⁸. Przewidziano w nim, że posiadacz gruntu mógł bez zezwolenia wydobywać na własne potrzeby, sposobem odkrywkowym i bez użycia materiałów wybuchowych:
- węgiel brunatny;
 - kamienie budowlane i drogowe oraz surowce skalne mające zastosowanie w przemyśle cementowym, wapienniczym, hutniczym i chemicznym;
 - surowce ilaste mające zastosowanie w przemyśle ceramiki szlachetnej, w przemyśle ceramiki budowlanej do wyrobów cienkościennych i kruszyw lekkich, w przemyśle cementowym i w przemyśle materiałów ogniotrwałych oraz bentonitów i farb naturalnych;
 - piaski szklarskie, formierskie i podsadzkowe oraz kruszywa naturalne w złożach lądowych.

Dekret nie wprowadzał rozróżnienia ze względu na osobę posiadacza gruntu. Literalnie rzecz biorąc rozwiązanie to mogło dotyczyć każdego posiadacza, a więc zarówno będącego osobą fizyczną, jak i osobą prawną. Nie miał też znaczenia rodzaj posiadania (samoistne, zależne). Wspomniane rozporządzenie przewidywało natomiast, że *przez wydobywanie kopalin na własne potrzeby należy rozumieć wydobywanie jej w celu zaspokojenia potrzeb posiadacza gruntu i zamieszkałej z nim rodziny oraz na cele społeczne bez prawa sprzedaży* (§ 3). W praktyce adresatami wspomnianego rozwiązania przede wszystkim byli posiadacze będący osobami fizycznymi. Jeżeli dla danej kopaliny został utworzony obszar górniczy, wydobywanie przez posiadacza gruntu wymagało zgody „przedsiębiorstwa górniczego uprawnionego do wydobywania kopaliny ze złoża”. O zamierzonym przystąpieniu do wydobywania kopaliny posiadacz gruntu miał obowiązek zawiadomić terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego⁷⁹. Taki posiadacz zobowiązany był również do zabezpieczenia miejsca wydobywania w sposób zapewniający bezpieczeństwo życia i zdrowia ludzkiego oraz ochronę środowiska, a na zakończenie odpowiednio zrehabilitować i zagospodarować teren (§ 4). W razie potrzeby wspomniany organ mógł w drodze decyzji określić sposób i terminy wykonania opisanych wyżej obowiązków. Naruszenie wspomnianych wymagań uzasadniało możliwość orzeczenia zakazu takiej działalności. Żadne kompetencje w tym zakresie nie przysługiwały natomiast organom nadzoru górniczego.

13. *De lege lata* większości wymagań Prawa geologicznego i górniczego nie stosuje się do wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiącej przedmiot prawa jej własności (użytkowania wieczystego), bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną. Złoża tych kopalin znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej są jej częściami składowymi (art. 49 k.c. w zw. z art. 10 ust. 3 p.g.g.), a w konsekwencji są objęte prawem własności gruntowej. Takie wydobywanie nie może:
- 1) być wykonywane z użyciem środków strażowych;
 - 2) być większe niż 10 m³ w roku kalendarzowym;
 - 3) naruszać przeznaczenia nieruchomości.

O zamiarze podjęcia takiej działalności należy powiadomić organ nadzoru górniczego, z 7-dniowym wyprzedzeniem. Zawiadomienie musi być dokonane na piśmie, a także określać lokalizację zamierzonych robót oraz przewidywany czas ich wykonywania (art. 4 ust. 1–2). W razie naruszenia tych wymagań organ nadzoru górniczego ustala dla prowadzącego taką działalność opłatę podwyższoną w rozumieniu art. 140 ust. 3 pkt 3 p.g.g.

⁷⁶ Zob. Lipiński A., 2023 – Legislacyjne problemy geologii i górnictwa.

⁷⁷ Zob. Lipiński A., 2018 – Interpretacyjne problemy Prawa geologicznego i górniczego – tzw. „połowy bursztynu”; 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).

⁷⁸ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 2.06.1978 r. w sprawie objęcia przepisami prawa górniczego wydobywania kopalin nie wymienionych w tym prawie oraz w sprawie wydobywania kopalin przez posiadacza gruntu na własne potrzeby, Dz. U. 1978 Nr 15, poz. 65.

⁷⁹ Nie określono jednak, z jakim wyprzedzeniem takie zawiadomienia miało zostać dokonane.

W obecnym stanie prawnym podjęcie działalności określonej w art. 4 p.g.g. wymaga łącznego spełnienia wszystkich przesłanek przewidzianych w ust. 1–2 tego przepisu. „Przeznaczenie nieruchomości”, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustalane będzie przede wszystkim przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku – przez decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 u.p.z.p.) oraz przepisy odrębne. Przykładem tej ostatniej sytuacji może być akt w sprawie utworzenia niektórych form ochrony przyrody. Wątpliwości może budzić sposób ustalania wielkości dopuszczalnego wydobycia. Wiadomo, że nie może ono być większe, niż 10 m³ w roku kalendarzowym. Nie sposób natomiast wykluczyć sytuacji, w której dana osoba fizyczna będzie właścicielem (użytkownikiem wieczystym) kilku nieruchomości, które w dodatku mogą być położone w różnych miejscowościach. Powstaje więc pytanie, czy wielkość wydobycia określona w art. 4 p.g.g. miałaby dotyczyć wszystkich takich nieruchomości łącznie, czy być może tylko jednej z nich, co wykluczałoby wydobycie z pozostałych nieruchomości. W praktyce ograniczenie to może jednak być trudne do wyegzekwowania, co najprościej dostrzec na przykładzie kilku nieruchomości objętych prawem własności (użytkowania wieczystego) tej samej osoby fizycznej, ale położonych na terytoriach objętych właściwością miejscową różnych organów nadzoru górniczego.

Organ nadzoru górniczego, który otrzymał zgłoszenie określone w art. 4 ust. 2 p.g.g., nie może uzależniać podjęcia wspomnianej działalności od spełnienia jakichkolwiek wymagań, a zwłaszcza nie może obciążać zgłaszającego jakimikolwiek obowiązkami. Prawo geologiczne i górnicze nie powierza w tych sprawach jakichkolwiek kompetencji organom gminy. Omawiana regulacja umacnia prawo własności nieruchomości gruntowej, aczkolwiek należy ją ocenić jako nadmiernie restrykcyjną, zwłaszcza w porównaniu z rozwiązaniami Prawa górniczego z 1953 r. Naruszenia omawianych wymagań traktowane jest jako wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji, co przede wszystkim pociąga za sobą obowiązek wniesienia tzw. opłaty podwyższonej, ustalonej na podstawie art. 140 p.g.g. Otwarty jest natomiast problem, czy i ewentualnie który organ administracji może orzec nakaz wstrzymania takiej działalności⁸⁰.

14. Wyrazem przedstawionych wyżej wątpliwości oraz skali problemu wydobycia kopaliny bez wymaganej koncesji jest bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, powstałe zarówno pod rządem obecnego, jak i historycznego stanu prawnego⁸¹. *De lege lata* brak wprowadzie odpowiednika art. 15 ust. 4 pr.g.g.1994, wedle którego zabronione było wydobywanie kopaliny *inaczej niż jako koncesjonowana działalność gospodarcza*, natomiast w drodze wykładni można dojść do takiego samego wniosku. Co ciekawe, prawodawca nie odniósł podobnego rozwiązania w odniesieniu do innych rodzajów działalności koncesjonowanej. Zdaniem NSA cechą wyróżniającą działalność o charakterze gospodarczym jest jej zarobkowość, zorganizowany, zawodowy, określony administracyjnoprawnie i ciągły (powtarzalny i stały) charakter, pozwalający na uczestnictwo w obrocie gospodarczym⁸². Odniesienie tego kryterium do pojawiających się w praktyce stanów faktycznych niekiedy budzi wątpliwości, czego przykładem mogą być chociażby krótkotrwałe roboty geologiczne polegające na rozpoznaniu niewielkiego, w dodatku płytko zalegającego, złoża kopaliny. Szczegóły dają się ustalić wyłącznie na podstawie analizy konkretnego stanu faktycznego. Sprawa ulega dalszej komplikacji w razie odłączenia kopaliny od złoża w związku z działalnością inwestycyjną, której bezpośrednim celem jest korzystanie z nieruchomości gruntowej w sposób niezwiązany z górnictwem (np. wykonywanie wykopów budowlanych, rowów melioracyjnych). Orzecznictwo przyjmuje, że „z wydobyciem mamy do czynienia nie tylko w przypadku zbycia uzyskanych kopaliny, ale nawet wówczas, gdy odłączona substancja nie była sprzedawana albo przeznaczona do sprzedaży. Jedynie jej zdatność do sprzedaży (a nie faktyczne przeznaczenie) jest cechą istotną dla uznania substancji za kopalinę. Zamiar usunięcia zagrożenia związanego z istnieniem stromych skarp nie może przesądzać o tym, że prowadzona działalność nie stanowi wydobycia kopaliny, jeśli zważyć, że w jej trakcie dokonywano oddzielenia kopaliny od złoża”⁸³. W konsekwencji odróżnienie „kopaliny” od innych naturalnie występujących minerałów itp. w praktyce może okazać się niezwykle trudne. W świetle art. 6 ust. 1 pkt 3 „kopalina wydobytą” jest całość kopaliny odłączonej od złoża, z czego jednak niewiele wynika.⁸⁴ Wypada bronić zapatrywania, że o tym, czy dane odłączenie kopaliny od złoża jest jej wydobywaniem, przesądza rzeczywisty zamiar tego, kto prowadzi taką działalność.

15. Skoro koncesja jest instrumentem reglamentacji działalności gospodarczej, to tym samym działalność podlegająca koncesjonowaniu na podstawie Prawa geologicznego i górniczego w zasadzie nosić będzie cechy działalności gospodarczej. Nie można natomiast wykluczyć wydobywania kopaliny dla zaspokojenia potrzeb własnych (a nawet osobistych) podmiotu prawa, które nie nosi cech zorganizowanej działalności zarobkowej. Powstaje również pytanie, czy deliktu polegającego na wydobywaniu kopaliny bez wymaganej koncesji można dopuścić się wyłącznie w ramach działalności gospo-

⁸⁰ Kozyra K., 2023 – Wydobycie piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej jako przykład wydobycia niekoncesjonowanego w polskim prawie geologicznym i górniczym.

⁸¹ Zob. Murzydło J., Hasińska J., 2022 – Przesłanki ustalania opłaty podwyższonej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji.

⁸² Wyrok z 14.03.2002 r., I S.A./Wr 2057/99.

⁸³ Wyrok WSA z 19.09.2014 r., III S.A./GI 650/14. Podobnie WSA w wyroku z 5.04.2018 r., III S.A./GI 1034/17.

⁸⁴ Zob. Radecki G., 2020 – Pojęcie wydobywania kopaliny ze złóż w kontekście prawa wodnego.

darczej⁸⁵. Skoro przepisy określające sankcje z tytułu takiej działalności w ogóle nie nawiązują do pojęcia działalności gospodarczej, to należy bronić zapatrywania, że wspomnianą odpowiedzialność ponosi każdy, kto znalazł się w zakresie wyznaczonym przez hipotezy norm sankcyjnych (np. art. 140 p.g.g., art. 176–177 p.g.g.). Co do zasady wypada również bronić zapatrywania, że nie ma znaczenia przyczyna braku koncesji.

16. Podziemne:

- bezzbiornikowe magazynowanie substancji polega na wykorzystywaniu wnętrza skorupy ziemskiej (znajdujących się tam naturalnych bądź sztucznych pustek) w celu przechowywania tam użytecznych substancji, zwłaszcza gazu ziemnego. Działalność taka sprowadza się do rozpoznania takiej pustki (która może być wyrobiskiem poeksploatacyjnym) bądź jej wykonania, dostosowania do celów magazynowania, wprowadzaniu tam określonych substancji, ich magazynowaniu (przechowywaniu) oraz wydobywaniu. Cykl ten można powtarzać wielokrotnie;
- składowanie odpadów polega natomiast na ich unieszkodliwianiu w drodze umieszczenia (najczęściej) w wyrobiskach poeksploatacyjnych. W praktyce może to być najbardziej bezpieczny sposób postępowania z niektórymi odpadami niebezpiecznymi, np. promieniotwórczymi. Wypełnianie (podsadzanie) odpadami wyeksploatowanych wyrobiskach górniczych może natomiast być formą ich „odzysku”, czyli powtórnego wykorzystania;
- składowanie dwutlenku węgla polega na zatłaczaniu go do wnętrza górotworu i ma na celu jego unieszkodliwienie.

17. Z łatwością można dostrzec, że zakres koncesjonowania działalności w zakresie geologii i górnictwa jest węższy, niż zakres przedmiotowy Prawa geologicznego i górniczego. Tak więc koncesjonowaniu nie podlega np. działalność inna niż wymieniona w art. 22 ust. 1, czyli przede wszystkim polegająca na:

- wykonywaniu robót geologicznych innych niż polegające na poszukiwaniu (rozpoznawaniu) złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 p.g.g.;
- niektórych innych rodzajach korzystania z wnętrza skorupy ziemskiej (art. 2–3 p.g.g.).

18. Powstaje wreszcie pytanie, czy zakres koncesjonowania przewidziany przez art. 21 odpowiada potrzebom społeczno-gospodarczym. Koncesja jest najbardziej restrykcyjnym instrumentem regulacji działalności gospodarczej uważanej za szczególnie ważną z punktu widzenia interesów państwa. Rozwiązania Prawa geologicznego i górniczego podważają tę ocenę, co najłatwiej dostrzec na przykładzie koncesji objętych zadaniem starostów. Co prawda zakres przedmiotowy koncesjonowania uległ ograniczeniu w porównaniu do przewidzianego przepisami pr.g.g.1994., to jednak wiele wskazuje na to, że jest on zbyt szeroki. Przykładem może być działalność polegająca na poszukiwaniu (rozpoznawaniu) złóż kopalin. Pod rządem pr.g.g.1994 koncesji wymagało poszukiwanie (rozpoznawanie) wszelkich złóż kopalin; *de lege lata* zakres ten ograniczono tylko do złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 p.g.g. Wiele wskazuje na to, że koncesjonowanie poszukiwania (rozpoznawania) złóż kopalin jest całkowicie zbędne. W obowiązującym stanie prawnym można bowiem znaleźć dostateczne instrumenty nadzoru nad taką działalnością⁸⁶. Trudno jest natomiast zgodzić się z oceną, że rozróżnienie regulacji dotyczącej nadzoru nad poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża kopaliny oraz jej wydobywaniem jest wadliwe⁸⁷.

§ 2. ORGANY KONCESYJNE I ICH ZADANIA

19. Koncesjonowanie obejmuje:

- obowiązki informacyjne,
- podejmowanie decyzji w sprawie koncesji (udzielenie, zmiana, przeniesienie, cofnięcie, stwierdzenie wygaśnięcia).

20. Prawo przedsiębiorców przewiduje, że organy administracji (w tym koncesyjne), stosownie do swojej właściwości, udzielają przedsiębiorcy informacji o warunkach podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności gospodarczej (art. 15). Rozwiązanie to stanowi swoiste rozwinięcie znanych kodeksowi postępowania administracyjnego zasad zaufania do władz publicznych (art. 8) oraz zasady informowania stron⁸⁸ (art. 9). Informacje te mogą być udzielane zarówno na wniosek stron, jak i w drodze działania z urzędu. Szczegóły są przedmiotem regulacji przewidzianej w art. 38 p.p. Obowiązkiem organu koncesyjnego jest zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej

⁸⁵ Jak to pod rządem pr.g.g.1994 r. błędnie przyjęto w wyroku WSA z 8.10.2007 r., VI SA/Wa 107/07. Z kolei zdaniem SN (wyrok z 18.12.2002 r., III KKN 397/00) zachowanie polegające na niezarobkowym wydobywaniu piasku z własnego gruntu nie jest wykroczeniem z art. 119 ust. 2 pr.g.g.1994.

⁸⁶ Zob. Lipiński A., 2022 – O potrzebie zmiany zakresu przedmiotowego koncesji w prawie geologicznym i górnicznym. Odmienne: Kabza J., 2014 – Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna.

⁸⁷ Kisilowska H., Goss M., 2015 – Model nadzoru nad branżą wydobywczą.

⁸⁸ Przewidziany przez art. 9 k.p.a. obowiązek informowania stron nie oznacza obowiązku udzielania stronom pomocy prawnej ani zastępowania ich w wyborze optymalnego sposobu postępowania (wyrok NSA z 4.08.2016 r., I OSK 2598/14).

urzędu obsługującego dany organ, szczegółowej informacji o wszelkich warunkach uzyskania koncesji. Ustawa nie określa stopnia tej szczegółowości; wystarczające będzie zatem udzielenie informacji o wymaganiach ustawowych (zarówno materialnoprawnych, jak i procesowych) określających przesłanki koncesjonowania. Obejmuje to również informację o utrwalonej praktyce stosowania prawa⁸⁹. Wbrew dyspozycji wspomnianego art. 38 przytoczenie wszystkich wymagań niezbędnych do uzyskania koncesji w praktyce nie będzie możliwe. Szczegóły mogą bowiem zależeć od wielu okoliczności, w tym ulegających zmianom w miejscu i w czasie. Odpowiedź na pytanie, czy w danym stanie faktycznym koncesja może zostać udzielona, zależy nie tylko od spełnienia wymagań Prawa geologicznego i górniczego, ale również od znajdujących się w innych aktach normatywnych, np. dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, ocen oddziaływania na środowisko, gospodarki wodnej, ochrony przyrody itd. O tym, czy spełnione są wymagania niezbędne do uzyskania koncesji można przekonać się wyłącznie po przeprowadzeniu postępowania koncesyjnego, a więc w wyniku rozpoznania (skonkretyzowanego podmiotowo i przedmiotowo) wniosku koncesyjnego. Co więcej, koncesja częściowo ma charakter uznaniowy, a w konsekwencji spełnienie wymagań niezbędnych do jej uzyskania nie przesądza o tym, że wnioskodawca ją uzyska. Okoliczności wykluczające uzyskanie koncesji mogą bowiem ujawnić się dopiero w toku postępowania. Odnotować też należy, że nie wszystkie organy koncesyjne wywiązują się z omawianego obowiązku.

21. Czym innym są tzw. interpretacje indywidualne, dokonywane na wniosek przedsiębiorcy. Ich wyłącznym przedmiotem są wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne. Dokonuje się ich w drodze zaskarżalnej decyzji właściwego organu (art. 34).
22. Obowiązkiem ministra właściwego do spraw gospodarki jest prowadzenie „Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy”. Ten ostatni „umożliwia w szczególności załatwianie spraw związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej oraz dostęp do informacji w tych sprawach”. Szczegóły określa ustawa z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy⁹⁰. Nie oznacza to jednak załatwiania za przedsiębiorcę formalności związanych z podejmowaniem (wykonywaniem, zakończeniem) działalności gospodarczej.
23. Sądy administracyjne przyjmują, że *na organie administracji nie ciąży obowiązek zawiadomiania strony z urzędu o powszechnie obowiązujących, opublikowanych aktach prawnych*⁹¹. Problem natomiast w tym, że w istocie informacja o warunkach podejmowania (wykonywania, zakończenia) działalności koncesjonowanej najczęściej sprowadza się do przytoczenia treści stosownych przepisów prawa. Zdaniem NSA oznacza to obowiązek organu administracji (w tym organu koncesyjnego) udzielenia stronie szczegółowych informacji o tym, od jakich okoliczności zależy rozstrzygnięcie sprawy i jakie dowody powinny być przedstawione przez stronę w celu uzyskania żądanego przez nią rozstrzygnięcia⁹². Organ nie może wykorzystywać nieznajomości prawa przez stronę, zatajać przed nią informacji o prawie, a tym bardziej nie może udzielać stronie fałszywych informacji⁹³. Obowiązki te nie mogą natomiast polegać na świadczeniu pomocy prawnej, a zwłaszcza na udzielaniu porad prawnych bądź instruowania stron o wyborze optymalnego sposobu postępowania⁹⁴.
24. W praktyce pojawia się problem zapytań kierowanych pod adresem organów koncesyjnych dotyczących „sposobu rozumienia” bądź „wskazania wiążącej wykładni” określonych przepisów prawa, zwłaszcza dotyczących koncesjonowania. Generalnie rzecz biorąc brak podstaw zajmowana przez organ koncesyjny stanowiska w takich sprawach. Sposób rozumienia przepisów może bowiem zależeć od okoliczności sprawy. Podlegają one ustaleniu w toku postępowania administracyjnego i znajdują swój wyraz w rozstrzygnięciu organu koncesyjnego. W konsekwencji niedopuszczalne jest zajmowanie przez organ administracji stanowiska w sprawie, która nie jest ani nie była przedmiotem postępowania administracyjnego. Obowiązki przewidziane w art. 9 k.p.a. dotyczą wyłącznie toczącego się postępowania administracyjnego. Te, które wynikają z Prawa przedsiębiorców co do zasady są oderwane od toczących się postępowań. Bezspornie funkcją wspomnianych obowiązków informacyjnych jest ułatwienie podejmowania (wykonywania, kończenia) działalności gospodarczej, w praktyce natomiast ich wartość jest symboliczna.

⁸⁹ Zob. Kokocińska K., 2019 (komentarz do ustawy Prawo przedsiębiorców).

⁹⁰ Dz. U. 2022, poz. 541 ze zm.

⁹¹ Zob. wyroki: z 21.10.1987 r., SA/Gd 657/87; z 17.03.2000 r., SA/Gd 2072/97.

⁹² Zob. wyrok z 6.09.2001 r., V SA 44/01.

⁹³ Zob. wyrok z 18.05.1995 r., SA/Po 437/95.

⁹⁴ Zob. wyroki: z 8.01.2014 r., II GSK 1507/12; z 5.07. 2018 r., I OSK 2217/16; z 16.01.2019 r., II GSK 1890/18; z 9.07.2020 r., I OSK 27/20; z 27.07.2020 r., II OSK 511/20, z 3.03.2022 r., II GSK 1544/18.

25. Organami właściwymi w sprawach koncesji są organy administracji geologicznej. Tymi ostatnim są minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw oraz starostowie, wykonujący swe zadania przy pomocy odpowiednio Głównego Geologa Kraju (który jest sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw środowiska), geologów wojewódzkich oraz geologów powiatowych. Geolodzy wojewódzcy oraz powiatowi nie są organami administracji, aczkolwiek mogą uzyskać upoważnienie do działania odpowiednio w imieniu marszałków województw bądź starostów. Przewidziane Prawem geologicznym i górnictwem zadania marszałków województw i starostów są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Organem wyższego stopnia w stosunku do marszałków województw jest minister właściwy do spraw środowiska (art. 156–157 p.g.g.), a w stosunku do starostów – samorządowe kolegia odwoławcze.
26. Właściwość rzeczowa ministra właściwego do spraw środowiska obejmuje koncesjonowanie:
- poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 (w tym węglowodorów);
 - wydobywania kopalin ze złóż wymienionych w art. 10 ust. 1 (w tym węglowodorów);
 - poszukiwania i rozpoznawanie złóż kopalin (bez względu na ich rodzaj) znajdujących się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej;
 - podziemnego bezbiornikowego magazynowania substancji;
 - podziemnego składowania odpadów;
 - podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 22 ust. 1 p.g.g.).
27. Do zadań starosty należy koncesjonowanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż nieobjętych własnością górnictwem, o ile jednocześnie spełnione są następujące wymagania:
- obszar udokumentowanego złoża nie przekracza 2 ha;
 - wydobycie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m³;
 - działalność prowadzona będzie metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych (art. 22 ust. 2 p.g.g.).
28. Marszałek województwa koncesjonuje wydobywanie złóż kopalin w pozostałym zakresie (art. 22 ust. 4 p.g.g.), co można traktować jako wyraz domniemania właściwości tego organu w sprawach dotyczących koncesji.
29. Wbrew pozorom kryteria podziału właściwości tych organów nie zawsze są dostatecznie jednoznaczne, co najprościej dostrzec na przykładzie potencjalnego zbiegu kompetencji starosty i marszałka województwa bądź w przypadku złóż wielosurowcowych.

ROZDZIAŁ IV

Ograniczenia koncesjonowania

§ 1. CZASOWE WSTRZYMANIE KONCESJONOWANIA

1. Czasowe wstrzymanie udzielania koncesji jest dopuszczalne tylko wówczas, gdyby koncesja stanowiła zagrożenie dla interesu publicznego w zakresie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli. Rozstrzyga o tym właściwy organ koncesyjny, ogłaszając o tym w Dzienniku Urzędowym Monitor Polski (art. 39 p.p.). Jak dotychczas, rozwiązanie to ma walor wyłącznie teoretyczny. Nie jest ono dostatecznie przemyślane; skonstruowano je z założeniem, że organem koncesyjnym jest minister właściwy ze względu na przedmiot koncesjonowanej działalności. Racjonalne zastosowanie tego rozwiązania do modelu koncesjonowania przewidzianego Prawem geologicznym i górnictwem nie byłoby jednak możliwe. Zmiany w tym zakresie przyniosła dopiero ustawa z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnictwem oraz niektórych innych ustaw⁹⁵. Polegają one na wprowadzeniu nowego art. 29a p.g.g., regulującego czasowe wstrzymanie koncesjonowania. Rozwiązanie to ma charakter szczególny w stosunku do przewidzianego Prawem przedsiębiorców.
- Pod rządem Prawa geologicznego i górnictwem przedmiotem „czasowego wstrzymania” mogą być wyłącznie niektóre koncesje objęte zadaniami ministra właściwego do spraw środowiska, to jest na:
- poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, w tym węglowodorów;
 - wydobywanie kopalin ze złóż, o których mowa w art. 10 ust. 1, w tym węglowodorów;
 - wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej.

⁹⁵ Dz. U. 2023, poz. 2029.

2. Takie wstrzymanie może dotyczyć całego bądź (oznaczonej) części terytorium państwa. Jego przesłanką jest ustalenie, że udzielenie koncesji pozostawałoby w sprzeczności z interesem publicznym, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 p.g.g. Ten ostatni przepis przewiduje, że sprzeciwianie się interesowi publicznemu⁹⁶, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa⁹⁷, w tym bezpieczeństwem energetycznym, interesem surowcowym państwa, ochroną środowiska, w tym racjonalną gospodarką złożem kopaliny, a także realizacją transformacji energetycznej, w tym możliwością pozyskania środków finansowych na potrzeby realizacji tej transformacji stanowi obligatoryjną przesłankę odmowy koncesji.
3. Powstaje w związku z tym pytanie, czy „czasowe wstrzymanie koncesjonowania” dotyczy wyłącznie nowych wniosków koncesyjnych czy być może także toczących się postępowań koncesyjnych, w tym w sprawie zmiany koncesji. Wypada opowiedzieć się za pierwszym z tych rozwiązań. Wstrzymanie koncesjonowania jest rozwiązaniem ograniczającym swobodę działalności gospodarczej, a więc ma charakter wyjątkowy i w konsekwencji dotycząca go regulacja nie może być przedmiotem wykładni rozszerzającej.
4. Pojęcie interesu publicznego jest klasycznym przykładem pojęcia niedookreślonego⁹⁸. Sądy administracyjne przyjmują, że interesem publicznym jest taki, który ma na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego⁹⁹. Ten, kto powołuje się na interes publiczny, musi wykazać jego istnienie oraz istotę. Nie jest dostatecznie jasne, w jakiej formie prawnej następuje wstrzymanie koncesjonowania. Stosownie do art. 29a ust. 2 p.g.g. rozstrzyga o tym organ koncesyjny w formie obwieszczenia publikowanego w *Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski*, co w sumie niewiele wyjaśnia, zwłaszcza że w świetle art. 87 Konstytucji taka forma działania nie jest źródłem prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Skoro takie wstrzymanie skierowane jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów, to na pewno nie może mieć postaci decyzji administracyjnej ani postanowienia. Brak podstaw by nadawać mu postać rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji. Z kolei zarządzenie nie może mieć charakteru powszechnie obowiązującego (art. 93 Konstytucji). Wspomniane „obwieszczenie” nie mieści się w konstytucyjnej strukturze źródeł prawa. Wypada jednak przyjąć, że jest to „inny” akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 w zw. z § 3 ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁰⁰), który jest promulgowany w „formie obwieszczenia”. Jego treścią ma być szczegółowe określenie rodzaju działalności oraz kopaliny, których koncesjonowanie ulega wstrzymaniu, obszaru i czasu wstrzymania koncesjonowania, a także „rodzaju interesu publicznego” uzasadniającego omawiane rozwiązanie. Ustawa nie daje odpowiedzi na pytanie, na jaki czas można wstrzymać koncesjonowanie, a zwłaszcza czy może to nastąpić na czas nieoznaczony. Zwrot „szczegółowo określa” sugeruje, że czas takiego wstrzymania musi być określony przez wskazanie (pośrednio bądź bezpośrednio) daty końcowej jego obowiązywania. Wiadomo również, że takie wstrzymanie musi zostać promulgowane z co najmniej trzymiesięcznym wyprzedzeniem. Jeżeli promulgacja nastąpiła wcześniej, akt wstrzymujący koncesjonowanie musi określać datę początkową jego obowiązywania. Istnieje natomiast obawa, że racjonalne stosowanie tych rozwiązań może być problematyczne, a nadto może być wykorzystywane jako narzędzie „ręcznego sterowania” gospodarką oraz eliminacji konkurencji.
5. Skutkiem wspomnianego wstrzymania jest obowiązkowa odmowa wszczęcia postępowania koncesyjnego (art. 61a k.p.a.) w wyniku wniosków *które wpłynęły do organu* w okresie objętym wspomnianym obwieszczeniem i dotyczą działalności objętej wstrzymaniem, kopaliny oraz terytorium (art. 29a ust. 3 p.g.g.). Powstaje w związku z tym pytanie, jak rozumieć zwrot „wpłynęły”, a zwłaszcza czy wysłanie (nadanie) wniosku w sposób określony w art. 57 § 5 k.p.a. oznacza zachowanie terminu. Określenie *w okresie objętym w tym obwieszczeniu* może dotyczyć wyłącznie przedziału czasu, w jakim miałyby funkcjonować omawiane wstrzymanie; brak podstaw by liczyć go od dokonania promulgacji obwieszczenia o wstrzymaniu.
6. Czasowe wstrzymanie koncesjonowania powoduje zawieszenie biegu terminów określonych w art. 15 ust. 2 p.g.g. (dotyczącego roszczenia o zawarcie umowy w sprawie użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi) oraz art. 99 ust. 3 p.g.g. (wyłączność korzystania z informacji geologicznej). Ustawa nie określa istoty tego „zawieszenia”; jak się

⁹⁶ Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „interes publiczny” jest pojęciem niedookreślonym, „którego funkcja w procesie stosowania prawa sprowadza się do wyposażenia w możliwości decydującego reagowania na sytuacje faktyczne, doniosłe prawnie, społecznie i gospodarczo, niemieszczące się w ramach oceny typowych jednostkowych stanów faktycznych” (wyrok TK z 9.11.2010 r., K 13/07). Zob. również: Bojanowski E., Żukowski K., 2009 – Leksykon prawa administracyjnego; Bielecki L., 2019 – Komentarz do ustawy Prawo przedsiębiorców.

⁹⁷ Co do pojęcia „bezpieczeństwo państwa” zob. Szuniewicz M., 2016 – Ochrona bezpieczeństwa państwa jako przesłanka ograniczenia praw i wolności jednostki w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Legalis.

⁹⁸ Dla potrzeb planowania i zagospodarowania przestrzennego interes publiczny zdefiniowano jako *uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym* (art. 2 pkt 4 u.p.z.p.).

⁹⁹ Wyrok WSA z 24.11.2010 r., I SA/Łd 1099/10.

¹⁰⁰ Dz. U. 2024, poz. 935 ze zm., dalej cyt. jako „p.p.s.a.”

wydaje jego skutkiem jest to, że czasu wstrzymania koncesjonowania nie uwzględnia się przy obliczaniu wspomnianych terminów.

7. Czasowe wstrzymanie koncesjonowania podlega kontroli sądownoadministracyjnej. Skarga przysługuje temu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone w wyniku czasowego wstrzymania koncesjonowania (art. 29a ust. 5 p.g.g.). Ustalenie, komu przysługuje legitymacja skargowa, nie jest jednak proste. Sformułowanie cyt. przepisu prowadzi do wniosku, że chodzi o sytuację, w której wstrzymanie koncesjonowania narusza czyjś interes prawny lub uprawnienie. Inaczej mówiąc, wspomniany interes (uprawnienie) musi istnieć przed wstrzymaniem koncesjonowania. Nie da się wykluczyć, że źródłem wspomnianego interesu będzie prawo podmiotowe do przestrzeni, która byłaby objęta zamierzonym wnioskiem, albo ekspektatywa jego uzyskania, np. w przypadku pierwszeństwa do uzyskania użytkowania górniczego¹⁰¹. Bezsposornie natomiast prawo skargi przysługuje prokuratorowi oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich (art. 50 § 1 p.p.s.a.). Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski obwieszczenia o wstrzymaniu koncesjonowania. Ustawa nie uzależnia skargi od uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Orzekając w przedmiocie zasadności skargi sąd administracyjny związany jest zarzutami i wnioskami skargi. Inaczej mówiąc skarżący musi np. wykazać, w jaki sposób wspomniane wstrzymanie narusza prawo. Jest to więc rozwiązanie znacząco odbiegające od modelu postępowania przed sądem administracyjnym I instancji. Jeżeli wydanie wspomnianego obwieszczenia nastąpiło niezgodnie z ustawą, sąd uwzględniając skargę uchyla zaskarżone obwieszczenie (ust. 8–9). Brak natomiast podstaw do stwierdzenia nieważności omawianego wstrzymania. Niezwłocznie po uprawomocnieniu się wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę organ koncesyjny publikuje w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski komunikat o uchyleniu obwieszczenia (ust. 10).
8. W obecnej sytuacji nie sposób przewidzieć, czy kiedykolwiek dojdzie do takiego wstrzymania koncesjonowania i w jakim zakresie. Warto natomiast zwrócić uwagę, że co najmniej trzymiesięczny termin *vacatio legis* obwieszczenia należy ocenić jako stanowczo zbyt długi. Wadą jest również brak obowiązku sporządzenia uzasadnienia obwieszczenia o wstrzymaniu koncesjonowania. Skoro sąd administracyjny pozostaje związany zarzutami i wnioskami skargi, to nie ma obowiązku badania zgodności zaskarżonego aktu z prawem w pozostałym zakresie. Krytycznie należy odnieść się do przesłanek wstrzymania koncesjonowania. Sprzeczność z interesem surowcowym państwa oraz realizacją transformacji energetycznej, w tym możliwością pozyskania środków finansowych na potrzeby realizacji tej ostatniej są niedookreślonymi i jednocześnie szerokimi przesłankami mogącymi prowadzić do nadużyć. Nasuwa się zresztą pytanie, w jaki sposób koncesja na poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie kopaliny może zagrażać interesowi publicznemu? Tak wprawdzie może być, ale zapewne tylko wówczas, gdy taką koncesję uzyska przedsiębiorca, którego działalność spowoduje powstanie takiego zagrożenia. Obserwacja sytuacji na rynku surowców pochodzenia kopalnego (w tym energetycznych) prowadzi natomiast do wniosku, że zagrożeniem dla bilansu surowcowego kraju jest przede wszystkim niedostateczna podaż niektórych z nich oraz niezdecydowana postawa władz publicznych w odniesieniu do roli węgla (kamiennego, brunatnego) w gospodarce energetycznej.
9. Skoro zasadą jest, że do koncesjonowania działalności będącej przedmiotem Prawa geologicznego i górniczego w sytuacjach, które nie są nim uregulowane, stosuje się Prawo przedsiębiorców (art. 21 ust. 2 p.g.g.), to w konsekwencji należy dojść do wniosku, że nie można również wykluczyć możliwości wstrzymania koncesjonowania w zakresie wykraczającym poza hipotezę art. 29a p.g.g. Mogłoby to nastąpić wyłącznie wedle zasad określonych w art. 39 ust. 2 p.p. Wydaje się jednak, że takie rozwiązanie miałoby walor wyłącznie teoretyczny.
10. Prawny model wstrzymania koncesjonowania trudno ocenić jako dostatecznie przemyślany. Zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa może bowiem prowadzić do znaczącego zwiększenia zapotrzebowania na przynajmniej niektóre surowce pochodzenia kopalnego. Nie oznacza to jednak możliwości pozyskiwania ich z wyłączeniem systemu koncesjonowania.

§ 2. PODMIOTOWE OGRANICZENIA KONCESJONOWANIA

11. W świetle art. 20 oraz 22 Konstytucji zasadą jest, że działalność gospodarczą może podjąć i wykonywać każdy podmiot prawa, a więc zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Ograniczenia w tym zakresie mogą być dopuszczone wyłącznie przepisami ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Przykładem takiego ograniczenia może być system koncesjonowania, trafnie określany jako najdalej idący przejaw ograniczenia wolności działalności gospodarczej¹⁰². Stosownie do art. 24 ust. 1 p.g.g. we wniosku koncesyjnym określa się *firmę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i ad-*

¹⁰¹ Można również bronić zapatrywania, że źródłem wspomnianego interesu prawnego może gotowość do złożenia wniosku koncesyjnego istniejąca w dniu wejścia w życie obwieszczenia o wstrzymaniu koncesjonowania.

¹⁰² Zob. Kubala W., 2001 – Wolność działalności gospodarczej.

resu albo miejsca zamieszkania i adresu oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej (pkt 7) oraz numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP) (pkt 8). Powstaje zatem pytanie, kto ma zdolność prawną do uzyskania koncesji.

12. Zdolność prawna jest pojęciem ukształtowanym przede wszystkim na potrzeby prawa cywilnego. Jest ona powiązana z podmiotowością prawną i oznacza możliwość nabywania praw (podmiotowych) i obowiązków o charakterze cywilnoprawnym. Zasadą jest nieograniczona zdolność prawna. Jej ograniczenia mogą wynikać z wyłączenie z ustawy i mają charakter wyjątkowy¹⁰³. Stosownie do art. 30 § 1 k.p.a. zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych ocenia się według przepisów prawa cywilnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. W istocie oznacza to, że zdolność prawna w płaszczyźnie stosunków administracyjnoprawnych może być kształtowana inaczej, niż to ma miejsce w prawie cywilnym. Jeżeli tej odrębnej regulacji nie ma, zasadą jest, że osoba fizyczna ma również zdolność prawną w sferze stosunków administracyjnoprawnych.
13. Powstaje w związku z tym pytanie, czy z punktu widzenia przesłanek podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej znaczenie ma zdolność do czynności prawnych osoby fizycznej, czyli zdolność do samodzielnego kierowania swym postępowaniem oraz wyrażania woli. Pod rządem prawa cywilnego brak zdolności do czynności prawnej bądź jej ograniczenia nie wpływają na treść stosunków prawnych, których stroną jest osoba fizyczna. Oczywiście jest, że (z wyjątkiem sytuacji wyraźnie określonych w ustawie) ten, kto nie ma zdolności do czynności prawnych lub korzysta ze zdolności ograniczonej, uczestniczy w obrocie cywilnoprawnym przez swoich przedstawicieli. Prawodawca kształtując prawne przesłanki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej nie odniósł się do tego problemu. Uzasadnia to ocenę, że nie ma normatywnych przeszkód do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez osoby pozbawione zdolności do czynności prawnych bądź korzystające ze zdolności ograniczonej. Poglądy literatury i orzecznictwa w tej kwestii są natomiast zróżnicowane¹⁰⁴. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie prowadzenie działalności gospodarczej we własnym imieniu przez przedsiębiorcę wiąże się z dokonywaniem czynności prawnych przekraczających zakres wynikający z art. 14 § 2 k.c. i wymaga posiadania przez przedsiębiorcę, będącego osobą fizyczną, pełnej zdolności do czynności prawnych¹⁰⁵. Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że koncesja na prowadzenie działalności gospodarczej określonego rodzaju nie może być udzielona małoletniemu¹⁰⁶. Problem jednak w tym, że oceny te trudno pogodzić z literą prawa. Brak zdolności do czynności prawnych nie ogranicza zdolności prawnej danej osoby fizycznej. Może ona uczestniczyć w obrocie prawnym, ale oświadczenia woli w jej imieniu składa przedstawiciel. Żaden przepis ustawy nie uzależnia zresztą możliwości uzyskania przez osobę fizyczną cechy „przedsiębiorcy” od wykazania się pełną zdolnością do czynności prawnych. Warto przy okazji zwrócić uwagę, że w postępowaniu administracyjnym *pełnomocnikiem może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych* (art. 33 § 1 k.p.a.); nie musi on zatem legitymować się pełną zdolnością do czynności prawnych; wystarczy zdolność ograniczona. Podobnie przyjęto w prawie cywilnym (art. 100 k.c.).
14. W odniesieniu do działalności koncesjonowanej za argumentem o dopuszczalności uzyskania koncesji i możliwości wykonywania określonej nią działalności przez osoby korzystające z ograniczonej zdolności do czynności prawnych lub jej pozbawione przemawiają rozwiązania dotyczące utraty mocy koncesji. Do utraty lub ograniczenia zdolności do czynności prawnych osoby fizycznej może dojść po uzyskaniu koncesji. Zasada trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 § 1 k.p.a.) w połączeniu z rozwiązaniami określającymi przesłanki utraty mocy obowiązującej koncesji (art. 37–38 p.g.g.) prowadzą do wniosku, że tego rodzaju okoliczność nie wpływa na losy koncesji.
15. Ten, kto ubiega się o koncesję, musi dysponować zdolnością prawną do jej uzyskania. Zasadą jest wprawdzie nieograniczona zdolność prawna podmiotu prawa, ale za sprawą rozwiązań zawartych w odrębnych przepisach pewne rodzaje działalności gospodarczej mogą być wykonywane tylko przez niektóre kategorie podmiotów prawa, w dodatku po spełnieniu szczególnych wymagań. Z punktu widzenia tematu przykładem mogą być koncesje węglowodorowe. Uzyskać je mogą tylko te podmioty prawa, które są wpisane na listę „podmiotów kwalifikowanych” (zob. art.49a p.g.g.). Wiadomo również, że ustawy zabraniają niektórym osobom fizycznym podejmowania działalności gospodarczej lub wręcz zabraniają uzyskiwania koncesji regulowanych Prawem geologicznym i górnictwem. Otwarty może jednak być problem, czy są to ograniczenia zdolności prawnej, czy tylko jej wykonywana.

¹⁰³ Zob. Pazdan M., 2012 – Rozdział XIII. Podmioty stosunków cywilnoprawnych – zagadnienia ogólne.

¹⁰⁴ Zob. Komierzyńska-Orlińska E., 2019 (komentarz do ustawy Prawo przedsiębiorców).

¹⁰⁵ Wyrok z 22.04.2009 r., VI ACa 1083/08. Tak też Kruszewski A., 2019 – Definicja przedsiębiorcy.

¹⁰⁶ Wyrok z 19.01.1998 r., II SA 1238/97.

16. Z art. 18 ust. 1 pkt 2b pr.g.g.1994 r. wynikało, że niezbędnym elementem wniosku koncesyjnego jest określenie numeru wnioskodawcy w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej¹⁰⁷. Obecnie art. 24 ust. 1 p.g.g. przewiduje, że we wniosku koncesyjnym określa się *firmę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania i adresu oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej* (pkt 7) oraz *numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP)*, (pkt 8). Wskazanie numeru w rejestrze nie dotyczy podmiotów podlegających wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, co zapewne uzasadnione jest tym, że znajdujące się tam wpisy nie posiadają numeracji. *Organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub załączania do wniosków i innych przedkładanych przed nimi pism, zaświadczeń o wpisie do wspomnianej ewidencji* (art. 46 ust. 6 u.CEiIDG), co stanowi konsekwencję jej jawności formalnej.
17. Analiza wymagań wniosku koncesyjnego prowadzi do wniosku, że użytemu w nim określeniu „przedsiębiorca” nie można nadawać znaczenia wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 9 p.g.g., wedle którego *przedsiębiorcą – jest ten kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą*. Nie ma bowiem wątpliwości, że niezbędną przesłanką uzyskania koncesji jest pozytywne rozstrzygnięcie organu koncesyjnego o zgłoszonym żądaniu (wniosku), rzecz jasna spełniającym wszystkie wymagania prawa. Problem bierze się stąd, że prawne znaczenie pojęcia „przedsiębiorca” jest niezwykle zróżnicowane. Jest ono bowiem przedmiotem różnych definicji ustawowych. Przykładem może być art. 43¹ k.c. (wedle którego *przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową*). Wedle Prawa przedsiębiorców jest *nim osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez osoby zagraniczne określają odrębne przepisy*” (art. 4 ust. 1–3 p.p.). W rozumieniu ustawy z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁰⁸ *przedsiębiorcami są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które prowadząc, chociażby ubocznie, działalność zarobkową lub zawodową uczestniczą w działalności gospodarczej*. Prawo własności przemysłowej¹⁰⁹ definiuje „przedsiębiorcę” jako osobę prowadzącą w celach zarobkowych działalność wytwórczą, budowlaną, handlową lub usługową (dalej zwaną działalnością gospodarczą, art. 3 ust. 1 pkt 3). Rozwinięcie szczegółów oraz ocena ich racjonalności wykraczają poza ramy tematu¹¹⁰.
18. Powstaje pytanie, czy sformułowanie art. 24 ust. 1 pkt 7–8 p.g.g. przesądza o tym, że koncesję może uzyskać tylko ten, kto jest „przedsiębiorcą” w rozumieniu Prawa przedsiębiorców, czy tylko tyle, że jeżeli wnioskodawca jest przedsiębiorcą w opisanym wyżej znaczeniu, to elementami wniosku muszą być określone tym przepisem informacje. Wypada opowiedzieć się za pierwszym z tych rozwiązań¹¹¹, aczkolwiek trudno je uważać za dostatecznie jednoznaczne. Z nieznanymi powodów ustawodawca połączył pojęcie wnioskodawcy (ubiegającego się o koncesję) z wpisem do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego¹¹². Taki wpis może dotyczyć wyłącznie spółek jawnych, europejskich zgrupowań interesów gospodarczych, spółek partnerskich, spółek komandytowych, spółek komandytowo-akcyjnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, prostych spółek akcyjnych, spółek akcyjnych, spółek europejskich, spółdzielni, spółdzielni europejskich, przedsiębiorstw państwowych, instytutów badawczych i instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, towarzystw reasekuracji wzajemnej, innych osób prawnych, jeżeli wykonują działalność gospodarczą i podlegają obowiązkowi wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 (tj. oddziałów przedsiębiorców zagranicznych działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, głównych oddziałów zagranicznych zakładów ubezpieczeń, głównych oddziałów zagranicznych zakładów reasekuracji, instytucji gospodarki budżetowej), co jednak nie oznacza, że każda ujawniona tam jednostka organizacyjna jest „przedsiębiorcą” w rozumieniu Prawa przedsiębiorców. Przedmiot działalności niektórych przedsiębiorców jest bowiem kształtowany przez ustawę¹¹³. Najlepiej widać to na przykładzie osób prawnych utworzonych w drodze aktu normatywnego, który jednocześnie określa cel utworzenia takiego podmiotu (dopuszczalny zakres działalności osoby prawnej), a w istocie kształtuje jego zdolność

¹⁰⁷ Zdaniem NSA skoro Zespół Lecznico-Rehabilitacyjny Szpitala (...) jest wpisany do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji i publicznych zakładów opieki zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego, ale nie jest ujawniony w rejestrze przedsiębiorców, to nie może ubiegać się o koncesję na poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny (wyrok z 29.09.2011 r., II GSK 933/10).

¹⁰⁸ Dz. U. 2022, poz. 1233.

¹⁰⁹ Ustawa z 30.06.2000 r., Dz. U. 2023, poz. 1170.

¹¹⁰ Zob. Kosmal A., 2019 – Pojęcie i wybrane kategorie przedsiębiorcy w ustawodawstwie polskim.

¹¹¹ Tak Murzydło J., 2021 – Błędne określanie adresata decyzji administracyjnych na przykładzie koncesji na wykonywanie działalności określonej przepisami Prawa geologicznego i górniczego.

¹¹² Zob. ustawę z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz. U. 2024, poz. 979 ze zm.

¹¹³ Zob. np. art. 86 ustawy z 15.09.2000 – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. 2024, poz. 18 ze zm.

prawną. Przykładem mogą być fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹¹⁴, które wprawdzie mogą być przedsiębiorcami w rozumieniu Prawa przedsiębiorców, ale nie podlegają wpisowi do wspomnianego rejestru. Zdolności koncesyjnej nie mają również jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa samorządowe). Mogą one wprawdzie prowadzić działalność gospodarczą, ale wyłącznie w zakresie wyznaczonym przez ustawodawcę. Zdolności koncesyjnej nie ma również m.in. Skarb Państwa¹¹⁵, w tym Lasy Państwowe¹¹⁶.

19. Problem działalności gospodarczej gmin budzi kontrowersje. Z art. 7 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym¹¹⁷ wynika bowiem, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które w szczególności obejmują sprawę:

- 1) *ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;*
- 2) *gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;*
- 3) *wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;*
- 3a) *działalności w zakresie telekomunikacji;*
- 4) *lokalnego transportu zbiorowego;*
- 5) *ochrony zdrowia;*
- 6) *pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;*
- 6a) *wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;*
- 7) *gminnego budownictwa mieszkaniowego;*
- 8) *edukacji publicznej;*
- 9) *kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;*
- 10) *kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;*
- 11) *targowisk i hal targowych;*
- 12) *zieleni gminnej i zadrzewień;*
- 13) *cmentarzy gminnych;*
- 14) *porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;*
- 15) *utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;*
- 16) *polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;*
- 16a) *polityki senioralnej;*
- 17) *wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;*
- 18) *promocji gminy;*
- 19) *współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*¹¹⁸.

20. Wyliczenie to ma charakter wyłącznie przykładowy, a co najmniej częściowo realizacja tych zadań polega na prowadzeniu działalności gospodarczej. Przesądzające znaczenie ma natomiast art. 9 cyt. ustawy, wedle którego w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (ust. 1). Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (ust. 3–4). Zakres tych zadań nie obejmuje natomiast wydobywania kopalin, co automatycznie przesądza, że gmina nie może skutecznie ubiegać się o koncesję¹¹⁹. Zdaniem NSA skoro ustawa o samorządzie terytorialnym (...) w art. 7 ust. 1 stanowi, że zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy i jednocześnie

¹¹⁴ Zob. art. 400 i n. ustawy z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2025, poz. 647 ze zm.) w zw. z art. 9 pkt 14 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2024, poz. 1530 ze zm.

¹¹⁵ A ściśle rzecz biorąc jego *stationes fisci*.

¹¹⁶ Zob. ustawę z 28.09.1991 r. o lasach, Dz. U. 2025, poz. 567. Zdaniem K. Tomaszewskiego (Status oraz forma organizacyjno-prawna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (niepublikowane, 2016) Lasy Państwowe mogą być przedsiębiorcą w rozumieniu Prawa geologicznego i górniczego. Przeszkody do uzyskania przez Lasy Państwowe koncesji na wydobywanie kopalin nie widzą też Zajączkowski M, Czerniak A., Adamski P., 2017 – Wydobywanie kopalin ze złóż położonych na gruntach w zarządzie PGLP – zasady i tryb ubiegania się o koncesję przez jednostki PGLP. PGL (niepublikowane). Oceny są natomiast błędne.

¹¹⁷ Dz. U. 2024, poz. 1465 ze zm.

¹¹⁸ Dz. U. 2024, poz. 1491 ze zm.

¹¹⁹ Zob. Sejm VI kadencji, odpowiedź na interpelację 4478 (sejm.gov.pl., dostęp 31.05.2025).

w 16 punktach przykładowo zadania te wymienia, to nie ulega wątpliwości, że jednoznaczne ograniczenie zawarte w art. 9 ust. 2 ustawy uniemożliwia gminie prowadzenie działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej¹²⁰. Nie ma natomiast przeszkód, by działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej, po spełnieniu wymagań określonych w art. 9 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej¹²¹, prowadziła gminna spółka prawa handlowego. Inaczej mówiąc gmina wykonując zadania określone w art. 7 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym może być przedsiębiorcą w rozumieniu wymagań dotyczących działalności gospodarczej, ale nie ma zdolności prawnej do uzyskania koncesji na działalność regulowaną Prawem geologicznym i górnictwem¹²².

21. Przepisy szczególne zabraniają niektórym osobom prowadzenia działalności gospodarczej. Przykładem mogą być zakazy dotyczące osób pełniących funkcje publiczne¹²³, sędziów¹²⁴, prokuratorów¹²⁵, osób, w stosunku do których orzeczono zakaz prowadzenia działalności gospodarczej¹²⁶ lub którym cofnięto koncesję¹²⁷. Powstaje pytanie, czy rozwiązania te ograniczają zdolność prawną takich osób, czy być może są wyłącznie wyrazem ograniczenia jej wykonywania.
22. Stosownie do art. 2 ustawy z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹²⁸, osoby zagraniczne¹²⁹ mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie, co jest konsekwencją konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji). Osoby zagraniczne będące przedsiębiorcami mogą tworzyć w Rzeczypospolitej Polskiej oddziały, przedstawicielstwa lub czasowo oferować lub świadczyć usługę, na zasadach określonych w ustawie. Oznacza to, że działalność gospodarcza takich podmiotów jest kształtowana zgodnie z zasadą traktowania narodowego¹³⁰. Należy natomiast zwrócić uwagę, że działalność koncesjonowana na podstawie Prawa geologicznego i górnictwa jest niezwykle kapitałochłonna, a w dodatku obciążona wieloma ryzykami. Najprostszym rozwiązaniem pozwalającym na ograniczenie tych ostatnich jest utworzenie przez „osobę zagraniczną” „polskiej” spółki kapitałowej, co też najczęściej ma miejsce w praktyce.
23. Warto zwrócić uwagę Rzeczpospolita Polska jest stroną licznych umów międzynarodowych o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji. Co prawda określone nimi szczegóły są zróżnicowane (nie obejmują one np. krajów Unii Europejskiej), to ich wspólną cechą jest to, że określają one „inwestycję” jako m.in. prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym prawo do poszukiwań, badań, wydobywania i eksploatacji zasobów naturalnych uzyskane na mocy kontraktu, decyzji administracyjnych lub na mocy ustawodawstwa obowiązującego na terytorium umawiającej się strony, gdzie podejmowana jest taka działalność. Istota tej ochrony polega natomiast na tym, że każda z umawiających się stron będzie ochraniać na swoim terytorium inwestycje dokonane, zgodnie z jej ustawodawstwem i przepisami, przez inwestorów drugiej umawiającej się strony i nie będzie naruszać w sposób nieuzasadniony lub dyskryminacyjny prawa inwestora drugiej umawiającej się strony do zarządzania inwestycją, w tym do jej utrzymywania, wykorzystywania, osiągnięcia korzyści, rozszerzania działalności, sprzedaży i – w razie potrzeby – likwidacji. Konsekwencją tego ma być zapewnienie sprawiedliwego i równego traktowania na swoim terytorium inwestycji inwestorów drugiej umawiającej się strony. Dalsze szczegóły można pominąć.

§ 3. WYŁĄCZNOŚĆ DO ZŁOŻENIA WNIOSKU KONCESYJNEGO

24. Dotyczy ona tylko koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla oraz podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji i przysługuje temu, kto spełnia wymagania określone ustawą.
25. W odniesieniu do wniosku o koncesję na podziemne składowanie dwutlenku węgla przesłankami wspomnianej wyłączności są: wykonanie robót geologicznych których wynikiem jest rozpoznanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, albo zakończenie eksploatacji złoża węglowodorów i sporządzenie dodatku do dokumentacji geologicznej

¹²⁰ Wyrok z 19.10.1994 r., II SA 1002/94.

¹²¹ Dz. U. 2021, poz. 679.

¹²² Zob. postanowienie SN z 19.10.1999 r., III CZ 112/99.

¹²³ Ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne Dz. U. 2025, poz. 499.

¹²⁴ Art. 86 § 3 ustawy z 27.07.2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. 2024, poz. 334 ze zm.

¹²⁵ Art. 103 § 3 ustawy z 28.01.2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz. U. 2024, poz. 390 ze zm.

¹²⁶ Art. 39 pkt 2 k.k.

¹²⁷ Art. 37b p.g.g.

¹²⁸ Dz. U. 2025, poz. 89 ze zm.

¹²⁹ Są nimi osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego, osoby prawne z siedzibą za granicą, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, posiadające zdolność prawną, z siedzibą za granicą (at. 3 pkt 5).

¹³⁰ Zob. Wołoszczyk M., 2003 – Swoboda przedsiębiorczości i świadczenia usług.

uzasadnionego zakończeniu tej eksploatacji i rozliczeniem zasobów, w którym przewidziano wykorzystanie przestrzeni zajmowanej przez dotychczasowe złoża do podziemnego składowania dwutlenku węgla, ponadto zatwierdzenie dokumentacji:

- geologiczno-inżynierskiej, sporządzonej z dokładnością pozwalającą na opracowanie planu zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla;
- określającej warunki hydrogeologiczne związane z zamierzonym podziemnym składowaniem dwutlenku węgla.

Taka wyłączność obejmuje prawo wystąpienia z wnioskiem o udzielenie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla w przestrzeni objętej odpowiednio rozpoznaniem geologicznym albo zakończonym wydobywaniem złoża węglowodorów.

26. Wyłączność w odniesieniu do wniosku o koncesję na bezzbiornikowe magazynowanie substancji przysługuje tylko temu, kto zakończył wydobywanie kopaliny (w tym węglowodorów) ze złoża, a dodatek do dokumentacji geologicznej sporządzony w związku z zakończeniem wydobywania i rozliczeniem zasobów przewiduje, że przestrzeń dotychczasowego złoża może być wykorzystana w celu wspomnianego magazynowania, a ponadto uzyskał zatwierdzenie niezbędnych dokumentacji:
- geologiczno-inżynierskiej;
 - hydrogeologicznej.
27. Opisane wyżej „wyłączności” wygasają z upływem 5 lat licząc od dnia doręczenia decyzji zatwierdzającej ostatnią z wymaganych dokumentacji geologicznych (art. 21a–21b p.g.g.). Dopuszczalne jest zrzeczenie się wyłączności, jego formą jest oświadczenie woli przedsiębiorcy. Celem opisanych rozwiązań jest ochrona inwestora, który odpowiednio poniósł koszty rozpoznania geologicznego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo kończąc wydobywanie kopaliny (zwłaszcza węglowodorów) zamierza wykorzystać przestrzeń po wydobywaniu złoża w celu podziemnego składowania (dwutlenku węgla albo substancji). Nie daje to jednak pewności uzyskania stosownej koncesji i oznacza tylko tyle, że w czasie objętym wyłącznością organ koncesyjny nie może rozpatrywać innego wniosku. Gdyby doszło do jego złożenia, obowiązkiem organu koncesyjnego jest odmowa wszczęcia postępowania (art. 61a k.p.a.). Wiele przemawia jednak za tym, że w czasie objętym wyłącznością spełnienie wymagań niezbędnych do złożenia prawidłowego wniosku koncesyjnego będzie mało prawdopodobne. Wymaga ono bowiem m.in. uzyskania decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań, co w ciągu 5 lat może okazać się niewykonalne.

§ 4. ŚRODOWISKOWE OGRANICZENIA KONCESJONOWANIA

28. Jedną z kluczowych przesłanek uzyskania koncesji i wykonywania objętej nią działalności jest ustalenie, że zamierzona działalność nie naruszy przeznaczenia nieruchomości określonego w:
- miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku – w planie ogólnym gminy;
 - przepisach odrębnych (art. 7 p.g.g.).

Problematyka styku planowania przestrzennego oraz działalności stanowiącej przedmiot Prawa geologicznego i górnictwa od lat budzi kontrowersje i jest źródłem licznych konfliktów. Nie jest tajemnicą, że budowa skorupy ziemskiej jest zróżnicowana, wydobywanie kopaliny ze złoża prowadzi do znaczących przeobrażeń środowiska, przeważnie o negatywnym charakterze, a nadto jest źródłem wielu uciążliwości. Oczywiście jest natomiast, że wydobywanie kopaliny możliwe jest tylko w miejscu występowania złoża. Podobnie sprawa przedstawia się w odniesieniu do pozostałych rodzajów działalności koncesjonowanej. Możliwość jej wykonywania zależy od budowy geologicznej danego fragmentu skorupy ziemskiej. Od ponad czterdziestu lat istotą ochrony złóż jest m.in. nakaz ukształtowania instrumentów planowania przestrzennego w taki sposób, aby zapewniły one aktualne i przyszłe potrzeby związane z wydobywaniem kopaliny¹³¹. Wiadomo również, że niesłuchanie często jest on ignorowany. Przyczynami tego stanu są przede wszystkim strukturalne wady systemu planowania przestrzennego, a zwłaszcza brak instrumentów pozwalających na kształtowanie planów w sposób zapewniający możliwość realizacji przedsięwzięć o charakterze użyteczności ponadlokalnej. Co prawda wydobywanie kopaliny wymienionych w art. 10 ust. 1 p.g.g. jest przedsięwzięciem celu publicznego, ale nie sposób ustalić, czy ma ono charakter lokalny, ponadlokalny, krajowy czy metropolitalny¹³². Nie do rzadkości należą więc sytuacje, w których plany zagospodarowania przestrzennego kształtowane są w sposób wykluczający możliwość realizacji przedsięwzięć z zakresu górnictwa. Próbę rozwiązania tego problemu podjęto dopiero ostatnio¹³³. Sformułowanie wspomnianego art. 7 p.g.g. dostosowane jest do specyfiki działalności w zakresie wydobywania kopaliny. Jeżeli jest ono prowadzone metodą podziemną

¹³¹ Zob. Lipiński A., 2015 – Niektóre problemy ochrony złóż kopaliny w planowaniu przestrzennym; Lipiński A., 2024 – Uznanie złoża kopaliny za „strategiczne”; Mikosz R., 2024 – Prawna ochrona geologicznych zasobów środowiska (zagadnienia wybrane).

¹³² Zob. art. 2 pkt 5 u.p.z.p.

¹³³ Zob. ustawę z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2023, poz. 2029.

байдь otworową, najczęściej daje się je pogodzić z innym (np. budowlanym, rolnym) przeznaczeniem nieruchomości. Przesłanką dopuszczalności podjęcia działalności określonej Prawem geologicznym i górnictwem jest nienaruszenie tego przeznaczenia. Nie oznacza to jednak zakazu oddziaływań (w tym oddziaływań szkodliwych) na takie nieruchomości. Inaczej problem ten wygląda w odniesieniu do górnictwa odkrywkowego. Jego istota polega na znaczących przeobrażeniach nieruchomości; co do zasady nie da się ich pogodzić z innymi sposobami jej wykorzystywania.

29. Zakaz bądź ograniczenie możliwości podjęcia wydobywania kopaliny może stanowić konsekwencję rozwiązań przyjętych w „przepisach odrębnych”, a więc znajdujących się poza Prawem geologicznym i górnictwem. Przykładem mogą być grunty rolne i leśne. Odkrywkowe wydobywanie znajdujących się w ich granicach złóż kopaliny bez zmiany przeznaczenia takich gruntów oraz wyłączenia ich z produkcji rolnej (leśnej) nie jest możliwe. Innym przykładem jest istnienie obszarowych oraz obiektowych (indywidualnych) form ochrony przyrody. Najdalej idące ograniczenia dotyczą parków narodowych i rezerwatów przyrody. Obowiązuje tam bezwzględny zakaz m.in. *pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, mineralów i bursztynu* (art. 15 ust. 1 pkt 8 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody¹³⁴). Źródłem wątpliwości może natomiast być art. 15 ust. 2 u.o.p., wedle którego zakazy przewidziane w ust. 1 nie dotyczą m.in. *obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego* (pkt 5). Redakcję tego rozwiązania trudno ocenić jako dostatecznie komunikatywną¹³⁵. Wiadomo, że obszary objęte ochroną krajobrazową określa plan ochrony. Praktyka sądowno-administracyjna opiera się na restrykcyjnej wykładni tego przepisu dopuszczając wyłącznie możliwość kontynuacji dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej, co zakłada brak możliwości zmiany takiego sposobu zagospodarowania nieruchomości po objęciu jej ochroną krajobrazową¹³⁶. Nieco inaczej problem ten wygląda w odniesieniu do obszarów Natura 2000, parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu. O tym, czy na ich obszarach możliwe jest podjęcie wydobywania kopaliny, przesądzają odnoszące się do nich mechanizmy regulacyjne oraz zakazy ochronne. W odniesieniu do pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych obowiązują m.in. zakazy *wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także mineralów i bursztynu* (art. 45 ust. 1 pkt 8 u.o.p.), co wyklucza możliwość uzyskania koncesji na odkrywkowe wydobywanie znajdujących się w ich granicach złóż kopaliny. Nieco inaczej problem ten wygląda w odniesieniu do otuliny. Wedle art. 5 pkt 14 u.o.p. jest nią strefa ochronna granicząca z *formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka* (art. 5 pkt 14 u.o.p.). Wyznaczenie jej jest obowiązkowe dla parku narodowego, a fakultatywne w odniesieniu do rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego. Ustawa o ochronie przyrody nie określa reżimu ochronnego otuliny, aczkolwiek co najmniej częściowo daje się on ustalić w drodze wykładni wspomnianej definicji. Zgodzić się należy z oceną, że w otulinie parku narodowego można lokalizować tylko takie inwestycje, które nie stwarzają zagrożenia wynikającego z działalności człowieka. Jeżeli inwestycji nie da się pogodzić z funkcją otuliny, brak podstaw do wydania zezwolenia na jej realizację¹³⁷.
30. Dla określenia granic wspomnianych form ochronnych ustawa używa określenia „obszar”. Z punktu widzenia tematu powstaje pytanie, jakie są jego granice przestrzenne. Ustalenie ich powierzchniowego przebiegu jest w miarę proste. Nie wiadomo natomiast, czy taki „obszar” obejmuje wyłącznie określoną część gruntu, czy być może również słupek powietrza nad tą powierzchnią oraz znajdujące się poniżej wnętrze Ziemi. Z punktu widzenia tematu istotny jest ten ostatni problem. Powstaje zwłaszcza pytanie, czy złoża kopaliny znajdujące się „pod” parkiem narodowym lub rezerwatem przyrody może zostać udostępnione i eksploatowane przy pomocy obiektów oraz instalacji zlokalizowanych poza granicami wspomnianych form ochronnych oraz ich otulin i przy założeniu, że wpływy tak prowadzonego wydobywania nie będą kolidować z celami ochrony parku narodowego bądź rezerwatu przyrody. Związanych z tym wątpliwości nie dostrzeżono w literaturze przedmiotu¹³⁸. Wypada bronić poglądu, że zakazy i ograniczenia obowiązujące w granicach takich „obszarów” chronionych nie będą stanowić przeszkody do podjęcia wydobywania kopaliny metodą podziemną. Nie naruszają one bowiem przeznaczenia nieruchomości określonego wspomnianymi „przepisami odrębnymi”.
31. Innym przykładem mogą być niektóre formy ochronne gospodarki wodnej. Zaliczają się do nich zwłaszcza strefy ochronne ujęć wody oraz obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych. Strefa ochronna obejmuje wyłącznie teren ochrony

¹³⁴ Dz. U. 2024, poz. 1478 ze zm.

¹³⁵ Zob. Król M., 2011 – Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody.

¹³⁶ Zob. wyroki NSA z 14.12.2010 r., II OSK 1901/09 oraz z 2.02.2022 r., II OSK 260/19.

¹³⁷ Tak WSA w wyroku z 21.04.2020 r., IV SA/Wa 3035/19.

¹³⁸ Zob. np. Gruszecki K., 2021 – Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz; Danecka D., Kierzkowska J.S., Trzciska D., 2018 – Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody; Habuda A., 2020 – Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody; Stelmasiak J., 2024 – Administracyjnoprawne ograniczenia działalności gospodarczej na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym. Wybrane zagadnienia.

bezpośredniej, albo zarówno teren ochrony bezpośredniej, jak i pośredniej. Teren ochrony bezpośredniej tworzony jest w drodze decyzji właściwego organu „Wód Polskich”. Obowiązuje tam zakaz *użytkowania*¹³⁹ *gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia wody* (art. 127). Ramowy katalog zakazów obowiązujących w strefie ochrony pośredniej określa ustawa, a o szczegółach rozstrzyga akt o jej utworzeniu. Jest nim rozporządzenie wojewody będące aktem prawa miejscowego. Możliwe jest wprowadzenie tam zakazu wydobywania kopalin (art. 130 ust. 1 pkt 14). Zbliżone rozwiązania dotyczą obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych (art. 139 i n.). Innym przykładem jest reżim ochronny wałów przeciwpowodziowych (art. 176 ust. 1 pkt 5 pr.wodn.).

32. Z punktu widzenia tematu jest natomiast istotne, że o możliwości podjęcia działalności regulowanej Prawem geologicznym i górnictwem może przesądzać treść wspomnianych „przepisów odrębnych”, a niekiedy również podejmowanych na ich podstawie rozstrzygnięć indywidualnych.

ROZDZIAŁ V

Niektóre problemy wniosków koncesyjnych

1. Koncesja na działalność stanowiącą przedmiot Prawa geologicznego i górnictwa może zostać uzyskana wyłącznie w trybie wnioskowym. Postępowanie koncesyjne, rozumiane jako postępowanie administracyjne kończące się decyzją o uzyskaniu koncesji, nie może bowiem zostać wszczęte z urzędu. Wątpliwość dotyczy natomiast charakteru czynności organu koncesyjnego w fazie poprzedzającej ogłoszenie o przetargu na koncesję węglowodorową. Nie można natomiast wykluczyć, że do zmiany koncesji, a także utraty jej mocy może dojść w wyniku inicjatywy organu koncesyjnego; przykładem może być ograniczenie zakresu koncesji bądź jej cofnięcie. Prawo geologiczne i górnicze nie zna instytucji promesy (czyli przyrzeczenia udzielenia) koncesji. Przewiduje ono natomiast, że w określonych nim sytuacjach niektóre podmioty mają „wyłącznie” w zakresie złożenia wniosku koncesyjnego oraz „pierwszeństwo” do uzyskania prawa użytkowania górnictwa.
2. W świetle ustawy z 7.10.1999 r. o języku polskim¹⁴⁰ jest oczywiste, że wniosek koncesyjny, musi zostać sporządzony w języku polskim. Dotyczy to również załączników. *A contrario* złożenie wniosku (załączników) wyłącznie w języku obcym i bez uwierzytelnionych tłumaczeń, oznacza brak formalny wniosku. Nie ma ustalonych wzorów wniosków koncesyjnych ani nie istnieje podstawa prawna do ich wprowadzenia. Nie ma natomiast przeszkód by korzystać z wzorów zamieszczonych na stronach internetowych niektórych organów koncesyjnych. Mają one jednak charakter wyłącznie pomocniczy, ułatwiający złożenie formalnie poprawnego wniosku.
3. Wymagania wniosku koncesyjnego są zróżnicowane. Prawo geologiczne i górnicze w wyróżnia tzw. „ogólne” (czyli dotyczące wszelkiej działalności koncesjonowanej jego przepisami) wymagania wniosku koncesyjnego (art. 24). Ulegają one następnie zróżnicowaniu w zależności od przedmiotu zamierzonej koncesji (art. 25 i n.).
4. We wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska określa się:
 - 1) właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków; wymagania te nie dotyczą poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów;
 - 2) prawa wnioskodawcy do przestrzeni, w tym nieruchomości, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca; w odniesieniu do nieruchomości nie dotyczy to poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania soli kamiennej oraz siarki rodzimej metodą otworową, a także poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz podziemnego składowania odpadów;
 - 3) czas, na jaki koncesja ma być udzielona, wraz ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności;
 - 4) środki, w szczególności finansowe i techniczne, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności;
 - 5) wykaz obszarów objętych formami ochrony przyrody; nie dotyczy to przedsięwzięć, dla których jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach;
 - 6) sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko;
 - 7) firmę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania i adresu oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej;

¹³⁹ Zapewne chodzi tu o zakaz wykorzystywania, a nie użytkowania w rozumieniu art. 252 k.c.

¹⁴⁰ Dz. U. 2024, poz. 1556 ze zm.

- 8) numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP),
 - 9) rodzaj i zakres wykonywania zamierzonej działalności (art. 24 ust. 1 p.g.g.).
5. Nie ma wątpliwości, że wniosek koncesyjny jest rodzajem „podania” w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Jego niezbędnym elementem m.in. jest zatem „podpis” wnioskodawcy (osób działających w jego imieniu). Błędem jest natomiast podpisywanie wyłącznie pierwszej strony wielostronicowego wniosku. „Podpis” jest znakiem graficznym identyfikującym tego, kto go złożył i winien być zamieszczony na końcu dokumentu („pod pismem”). Jeżeli o koncesję ubiega się osoba prawna, wniosek musi być podpisany przez osoby uprawnione do działania w jej imieniu. Nie ma przeszkód do złożenia wniosku koncesyjnego przez pełnomocnika. Może nim być wyłącznie osoba fizyczna (art. 33 § 1 k.p.a.). Niezbędne jest wówczas przedłożenie pełnomocnictwa oraz dowodu wniesienia należnej z tego tytułu opłaty skarbowej.
6. Określenie *poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska* oznacza, że jeżeli dane przedsięwzięcie zaliczane jest do kategorii mogących znacząco (zawsze lub potencjalnie) oddziaływać na środowisko, wówczas niezbędnym elementem wniosku koncesyjnego musi być decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań¹⁴¹ (art. 72 ust. 1 pkt 4 u.o.o.s. w zw. z rozporządzeniem Rady Ministrów z 10.09. 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁴²). Co więcej, ta decyzja w zasadzie musi być ostateczna, chyba że decyzji nieostatecznej nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Co do związanych z tym szczegółów zob. rozdział VI.
7. Określenie właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, polega to na wskazaniu ich danych identyfikujących (nazwisko i imię bądź nazwa danego podmiotu, adres zamieszkania bądź siedziby). Dla określenia tych danych należy przedłożyć wypis z ewidencji gruntów i budynków, wydany nie wcześniej, niż 3 miesiące przed dniem złożenia wniosku. Oznaczenie nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków polega na wskazaniu numeru działki oraz jej lokalizacji. Wykonanie tego obowiązku może natomiast być dość trudne, przede wszystkim dlatego że ustalenie, kto jest właścicielem (użytkownikiem wieczystym) niektórych nieruchomości z wielu powodów może nastroczać trudności. Nie jest bowiem tajemnicą, że (zwłaszcza w stosunkach wiejskich) dane ujawnione w urzędowych rejestrach (księga wieczysta, ewidencja gruntów i budynków) z wielu powodów nie zawsze są zgodne z rzeczywistością. Przyczyną tego stanu może być chociażby śmierć właściciela bądź użytkownika wieczystego nieruchomości. Znane jest również zjawisko nieformalnego obrotu nieruchomościami gruntowymi. Wspomniana ewidencja gruntów i budynków wyłącznie odzwierciedla stan władania nieruchomością. Nie do rzadkości należą też znajdujące się tam wpisy określające władającego jako „NN”, czyli osobę nieznaną. Ustalenie informacji przewidzianych we wspomnianym pkt 1 jest obowiązkiem wnioskodawcy.
8. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, czy wszystkie te wymagania ulegają wyłączeniu w odniesieniu do poszukiwania (rozpoznawania) złóż węglowodorów, czy dotyczy to wyłącznie geodezyjnego oznaczenia nieruchomości (art. 24 ust. 1 pkt 1 p.g.g.). Wypada opowiedzieć się za pierwszym z tych rozwiązań. Nie sposób natomiast ustalić *ratio legis* opisanego wyżej wyłączenia w odniesieniu do poszukiwania (rozpoznawania) złóż węglowodorów. Określenie *nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność* oznacza, że chodzi tu wyłącznie o te nieruchomości, w granicach których wykonywane będą czynności polegające na poszukiwaniu (rozpoznawaniu) złoża kopaliny (z wyłączeniem węglowodorów). Nie oznacza to jednak, że właściciele (użytkownicy wieczysti) takich nieruchomości nie są stronami postępowania koncesyjnego dotyczącego węglowodorów. Obowiązek ustalenia ich spoczywa na organie koncesyjnym.
9. Wnioskodawca musi wskazać, jakie prawa podmiotowe przysługują mu do nieruchomości (gruntowej) bądź przestrzeni, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność; alternatywą jest wskazanie prawa, o którego ustanowienie wnioskodawca się ubiega. Takim prawem może być jakiegokolwiek prawo rzeczowe (prawo własności, użytkownika wieczystego, użytkownika w rozumieniu art. 252 k.c.) lub obligacyjne, którego treścią jest możliwość korzystania ze wspomnianych nieruchomości w celu wykonywania działalności stanowiącej przedmiot zamierzonej koncesji (najem, dzierżawa, użyczenie, umowa nienazwana) itp.). W odniesieniu do nieruchomości gruntowych szczegóły zależą od rodzaju zamierzonej działalności. W odniesieniu do wnętrza skorupy Ziemi, poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych, prawem tym może być wyłącznie użytkowanie górnicze. Stan prawny nieruchomości zasadniczo należy ustalić na podstawie treści księgi wieczystej. Znajdujące się w niej wpisy korzystają z domniemania zgodności z prawem. Celowość wyłączenia obowiązku wykazania się prawem do nieruchomości (bądź jego przyrzeczeniem) w odniesieniu do poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania soli kamiennej oraz siarki rodzimej metodą otworową, a także poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz

¹⁴¹ Dalej powoływanej jako „decyzja środowiskowa”.

¹⁴² Dz. U. 2019, poz. 1839 ze zm.

podziemnego składowania odpadów jest problematyczna. Jeżeli bowiem opisane wyżej czynności będą wykonywane w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych, ich właściciele (użytkownicy wieczysti) będą stronami postępowania koncesyjnego. Nieuzasadniony jest także wniosek, że adresat koncesji mógłby korzystać z takich nieruchomości wbrew woli ich właścicieli; ta ostatnia niekiedy może natomiast zostać zastąpiona orzeczeniem sądu (art. 18–19 p.g.g.). Jeżeli „prawami do nieruchomości” mają być prawa pochodne od własności gruntowej, to bezspornie w interesie wnioskodawcy leży uzyskanie praw o takiej treści, które pozwolą na stabilne prowadzenie zamierzonej działalności. Praktyka przeważnie zmierza jednak w odmiennym kierunku, co bywa przyczyną zbędnych komplikacji i opóźnia rozpoczęcie zamierzonej działalności.

10. Koncesja jest decyzją terminową, w zasadzie udzielaną na czas od 3 do 50 lat, chyba że wnioskodawca ubiega się o koncesję na czas krótszy niż 3 lata (arg. z art. 21 ust. 4 p.g.g.). Wyjątek dotyczy koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla. Jest ona *udzielana na czas uwzględniający obowiązek prowadzenia po zamknięciu składowiska dwutlenku węgla monitoringu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla przez okres nie krótszy niż 20 lat* (art. 21 ust. 4a p.g.g.). W świetle art. 21 ust. 1 p.g.g. monitoring takiego składowiska nie wymaga wprawdzie koncesji, ale wspomniany art. 21 ust. 4a p.g.g. ma w tym zakresie charakter szczególny.
11. Określenie terminu (zamierzonego) rozpoczęcia działalności jest o tyle istotne, że jego niedotrzymanie może powodować nawet cofnięcie koncesji. Wskazane jest więc, by termin ten nie był zbyt krótki. Celowe jest również, by wnioskodawca określił przesłanki, których zaistnienie oznaczać będzie rozpoczęcie zamierzonej działalności. Bardzo częstym błędem wniosków koncesyjnych jest natomiast określanie krótkiego terminu rozpoczęcia działalności, w dodatku bez wskazania, jak rozumieć takie „rozpoczęcie”. Warto zwrócić uwagę, że z nielicznymi wyjątkami do działalności stanowiącej przedmiot koncesji stosuje się (odpowiednio lub wprost) wymagania dotyczące ruchu zakładu górniczego, co oznacza m.in. konieczność sporządzenia i uzyskania zatwierdzenia planu jego ruchu (art. 86, art. 105 i n. p.g.g.). Elementami wniosku w tej ostatniej sprawie mogą być decyzje *wymagane dla zamierzonych robót* (art. 108 ust. 9 pkt 2 p.g.g.), w tym nawet decyzja środowiskowa. Określając wspomniany termin należy zatem brać pod uwagę czas niezbędny do ich uzyskania.
12. Ustawa nie daje odpowiedzi na pytanie, wedle jakich kryteriów określać rodzaj oraz wysokość środków niezbędnych w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności. Szczegóły ulegają zróżnicowaniu w zależności od wielu czynników, w tym od rodzaju zamierzonej działalności oraz sposobu i czasu jej wykonywania. Wiadomo, że chodzi tu środki finansowe, techniczne oraz inne. Przykładem tych ostatnich może być technologia zamierzonej działalności¹⁴³. Ten, kto uzyskał koncesję na poszukiwanie (rozpoznawanie złoża kopaliny), w praktyce ponosi wyłącznie koszty takiej działalności, w dodatku bez pewności czy kiedykolwiek uzyska z tego tytułu korzyści materialne. Rozpoczęcie wydobywania kopaliny ze złoża musi być poprzedzone robotami udostępniającymi i przygotowawczymi o niezwykle zróżnicowanym charakterze, a ustalenie, od kiedy wydobywanie kopaliny staje się źródłem korzyści może być trudne do uchwycenia. Zdaniem NSA wnioskodawca musi dysponować takimi środkami w dniu złożenia wniosku koncesyjnego¹⁴⁴. Wymagań tych nie spełnia umowa pożyczki zawarta „pod warunkiem” uzyskania koncesji¹⁴⁵. Literalnie rzecz biorąc ocena ta odpowiada dyspozycji art. 24 ust. 1 pkt 4 p.g.g., ale jest nadmiernie restrykcyjna. Przede wszystkim wszelkie szacunki kosztów zamierzonej działalności są niezwykle trudne, a w dodatku mogą ulegać zmianom z przyczyn niezależnych od wnioskodawcy. W sumie niesłychanie trudno jest więc odpowiedzieć na pytanie, jaka ma być wysokość środków określonych komentowanym przepisem, zwłaszcza w odniesieniu do czasu, na jaki ma być udzielona koncesja, w tym uwzględniając zmienne relacje ekonomiczne, nawet z perspektywy kilkudziesięciu lat. Dodatkowa trudność może pojawić się w związku z niekiedy trwającym nawet kilka lat postępowaniem koncesyjnym; skutkiem upływu czasu może być spadek wartości pieniądza. Nie istnieje również żadna metodologia określania wysokości wspomnianych „środków”. Nie ma natomiast przeszkód, by rozsądnie postępujący wnioskodawca przedstawił kalkulację przewidywanych kosztów oraz źródeł ich pokrycia. Istota komentowanej regulacji polega na tym, że wysokość i rodzaj wspomnianych „środków” określa wnioskodawca, wskazując dowody ich istnienia. Nie ma natomiast podstawy prawnej do żądania od wnioskodawcy określonych przez organ koncesyjny dokumentów będących dowodem posiadania wspomnianych „środków” (np. w postaci opinii bankowej, umowy kredytu, umowy o współpracy połączonej z deklaracją innego podmiotu o finansowaniu przedsięwzięcia)¹⁴⁶. Dostatecznym uzasadnieniem takiego zakazu są art. 7 Konstytucji oraz art. 6 w zw. z art. 220 k.p.a.

¹⁴³ Zdaniem G. Klimka (2016) mogą to być środki kadrowe (w: *Prawo geologiczne i górnicze*, s. 179). Musiałoby to oznaczać konieczność wykazania, że wnioskodawca ma możliwość powierzenia wykonania czynności w ruchu zakładu lub zakładu górniczego osobom posiadającym kwalifikacje zawodowe (zależnie od szczegółów) w zakresie geologii, górnictwa oraz ratownictwa górniczego. Na etapie postępowania koncesyjnego byłoby to jednak stanowczo przedwczesne, a nawet niemożliwe.

¹⁴⁴ Ocena ta koresponduje z dosłownym brzmieniem art. 24 ust. 1 pkt 4 p.g.g. Nie ma racji G. Klimek (2016), zdaniem którego są to środki „które zostaną przeznaczone na prowadzenie działalności” (w: *Prawo geologiczne i górnicze*, s. 179).

¹⁴⁵ Wyrok z 16.06.2016 r., II GSK 73/15. Zdaniem H. Schwarza (2013 w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1: 206) wskazana jest liberalna wykładnia tych rozwiązań.

¹⁴⁶ Podobnie A. Kościuk w komentarzu do art. 33 Prawa energetycznego.

Wnioskodawca ma wykazać, że dysponuje środkami pozwalającymi na wykonywanie zamierzonej działalności, co podlega ocenie organu koncesyjnego. Jeżeli ten ostatni uzna, że wspomniane środki są niewystarczające bądź dowody ich istnienia niewiarygodne, winien dać temu wyraz w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 79a k.p.a. Przewidziano tam, że w postępowaniu wszczętym na żądanie strony organ administracji, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, ma obowiązek wskazania przesłanek zależnych od strony (w tym przypadku wnioskodawcy), które na dzień wysłania tej informacji nie są spełnione lub wykazane, czego konsekwencją może być wydanie decyzji niezgodnej ze zgłoszonym żądaniem. Niewystarczające są więc deklaracje zapewnienia takich środków, promesy kredytowe itp. Podobnie problem ten należy widzieć w odniesieniu do „środków technicznych”, którymi zapewne mają być maszyny i urządzenia; wnioskodawca musi dysponować prawem podmiotowym pozwalającym na ich wykorzystywanie. Określenie „środki, a w szczególności techniczne” prowadzi do wniosku, że może to oznaczać również dostęp do określonej technologii. Idąc tokiem rozumowania NSA należy dojść do wniosku, że wspomniane środki muszą być utrzymywane przez cały czas postępowania koncesyjnego. Znane są przypadki, w których trwa ono przez wiele lat (np. w razie uchylecia zaskarżonej decyzji przez sąd administracyjny). Upływ czasu bezspornie wpływa natomiast na relacje ekonomiczne. W rezultacie środki, które w dniu złożenia wniosku koncesyjnego mogły być ocenione jako dostateczne, po kilku latach zapewne nie będą wystarczające. Co prawda celem omawianego rozwiązania jest uniknięcie sytuacji, w której adresat koncesji z powodu braku środków nie podejmie określonej nią działalności, ale omawiane wymagania należy ocenić jako nieprzemysłane, łatwe do ominięcia, a nawet społecznie szkodliwe¹⁴⁷. Czas zatem na ich zmianę. Warto też zwrócić uwagę, że wymagania te nie dotyczą decyzji zatwierdzającej projekt niekoncesjonowanych robót geologicznych¹⁴⁸. Co ciekawe, wymagania dotyczących wniosku o uzyskanie koncesji na działalność koncesjonowaną na innych podstawach prawnych tylko w niektórych sytuacjach wymagają wykazania się środkami niezbędnymi do podjęcia zamierzonej działalności bądź wiarygodnością finansową (np. przez brak zaległości podatkowych). Dotyczy to wyłącznie gier hazardowych, usług lotniczych oraz gospodarki energetycznej. Prawo energetyczne¹⁴⁹ przewiduje, że przesłanką uzyskania koncesji jest wykazanie, że wnioskodawca dysponuje środkami finansowymi w wielkości gwarantującej prawidłowe wykonywanie działalności bądź jest w stanie udowodnić możliwość ich pozyskania (art. 33 ust. 1 pkt 2).

13. Powstaje pytanie, czy określenie „wykaz obszarów objętych formami ochrony przyrody” odnosi się tylko do tzw. ochrony obszarowej¹⁵⁰, czy również ochrony obiektowej¹⁵¹, a nawet gatunkowej. Skoro rozróżnienie to ma charakter wyłącznie zwyczajowy, to w konsekwencji należy dojść do wniosku, że jest ono pozbawione waloru normatywnego. Formy ochrony przyrody tworzone są w drodze normatywnej (a więc w drodze przepisów prawa); szczególne zależą od ich rodzaju. Niezależnie od tego informacje o ich utworzeniu podlegają ujawnieniu w centralnym rejestrze form ochrony przyrody. Prowadzi go Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, a zawarte w nim dane są udostępniane przez zamieszczenie ich na stronie internetowej Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska¹⁵² (www.crfop.gdos.gov.pl/CRFOP). Z nieznanых powodów ustawa nie nakazuje również przedstawienia informacji o innych ograniczeniach środowiskowych powodujących brak możliwości wykonywania wnioskowanej działalności. Przykładem mogą być strefy ochronne ujęć wód.
14. Sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności dla środowiska zależy przede wszystkim od rodzaju działalności, sposobu jej wykonywania, a także stanu środowiska otaczającego złożę. W odniesieniu do przedsięwzięć poprzedzonych oceną oddziaływania na środowisko sposób ten najczęściej będzie pochodną tej oceny i znajdzie swój wyraz w decyzji środowiskowej. Rozwiązania te są wyrazem zasady prewencji w rozumieniu art. 6 p.o.ś.
15. Spełnienie wymagań dotyczących identyfikacji wnioskodawcy nie powinno nastroić trudności. Warto natomiast zwrócić uwagę, że „firmą” w znaczeniu przyjętym przez prawo jest oznaczenie przedsiębiorcy, w tym wskazanie jego formy prawnej (art. 43² i n. k.c.). Zwrócić również należy uwagę, że wydruki ze stron Krajowego Rejestru Sądowego mają moc zrównaną z odpisami, wyciągami i zaświadczeniami wydawanymi przez Centralną Informację KRS (art. 4 ust. 4aa ustawy z 20.08.1999 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym). Nie wymagają one jakiegokolwiek potwierdzenia. Organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub załączania do wniosków zaświadczeń o wpisie w CEIDG (art. 46 ust. 6 ustawy z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności

¹⁴⁷ Za liberalną wykładnią tych przepisów opowiada się H. Schwarz 2013 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.

¹⁴⁸ Który pełni funkcję taką, jak koncesja poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny.

¹⁴⁹ Ustawa z 10.04.1997 r., Dz. U. 2024, poz. 266 ze zm.

¹⁵⁰ Do których zalicza się parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu oraz obszary Natura 2000.

¹⁵¹ Do których zalicza się pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

¹⁵² Zob. art. 113 u.o.p. oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z 11.09.2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody, Dz. U. 2012, poz. 1080.

Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy¹⁵³). Dotyczy to również postępowania koncesyjnego. W praktyce wnioskodawcami najczęściej będą spółki kapitałowe (z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjne) oraz osoby fizyczne.

16. Określenie rodzaju i zakresu wykonywania zamierzonej działalności jest stosunkowo proste nie powinno budzić wątpliwości. Powinno ono natomiast odpowiadać terminologii Prawa geologicznego i górniczego.
17. Dodatkowe wymagania wniosku koncesyjnego stanowią konsekwencję zmian dokonanych przez art. 15 ustawy z 30.03.2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁴, obowiązującej od 13.05.2021 r. Do art. 24 p.g.g. dodano wówczas ust. 6, wedle którego *Do wniosku o udzielenie koncesji, poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, dołącza się również załącznik graficzny określający przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, o ile dołączenie tego załącznika było wymagane przez przepisy obowiązujące w dniu złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w szczególności mapę, o której mowa w art. 74 ust. 1 pkt 3a¹⁵⁵ u.o.o.s.* Wedle tego ostatniego chodzi tu o mapę, w postaci papierowej oraz elektronicznej, w skali zapewniającej czytelność przedstawionych danych z zaznaczonym przewidywanym terenem, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz z zaznaczonym przewidywanym obszarem, o którym mowa w ust. 3a zdanie drugie, wraz z wyznaczoną odległością, o której mowa w ust. 3a pkt 1 [...]. Wspomniany ust. 3a pkt 1 przewiduje, że obszarem, na który oddziaływać będzie przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez przedsiębiorcę, w zasadzie jest *przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu*. Komentarz do tych rozwiązań oraz ocena ich racjonalności wykraczają poza ramy opracowania.
18. Do wniosku koncesyjnego należy dołączyć dowody istnienia określonych nim okoliczności. Wypis z ewidencji gruntów i budynków powinien być „wydany nie wcześniej, niż 3 miesiące przed dniem złożenia wniosku”. Zapewne nie chodzi tu jednak o „wydanie” go wnioskodawcy, a wyłącznie o datę jego sporządzenia. Załączniki graficzne należy sporządzić zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górnich, z zaznaczeniem podziału terytorialnego kraju (ust. 2–3). Trudno natomiast ustalić, jak rozumieć „wymagania dotyczące map górnich”. Nie określa ich Prawo geologiczne i górnice; nie zawiera ono również podstawy do wydania przepisów wykonawczych określających wspomniane wymagania. Te ostatnie są natomiast kształtowane Polskimi Normami¹⁵⁶. Stosowanie ich co do zasady jest dobrowolne. Mogą one natomiast być powoływane w przepisach prawnych (art. 5 ust. 3–4 ustawy z 12.09.2002 r. o normalizacji¹⁵⁷). Polskie Normy nie są publikowane w jakichkolwiek dziennikach urzędowych, dostęp do nich nie jest łatwy i następuje za wynagrodzeniem¹⁵⁸. Zdaniem NSA Polskie Normy same w sobie nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Powoływanie się na te normy jest zasadne tylko wówczas, gdy przepis ustawy bądź rozporządzenia bezpośrednio odwołuje się do wymogu ich stosowania¹⁵⁹. Problem jednak w tym, że Prawo geologiczne i górnice nie wprowadza nakazu stosowania Polskich Norm. *De lege lata* taki obowiązek przewiduje rozporządzenie Ministra Środowiska z 28.10.2015 r. w sprawie dokumentacji mierniczo-geologicznej¹⁶⁰ (§ 4 ust. 3 pkt 2); zbliżone wymagania dotyczą innej dokumentacji sporządzanej

¹⁵³ Dz. U. 2022, poz. 541 ze zm.

¹⁵⁴ Dz. U. 2021, poz. 784.

¹⁵⁵ Stanowiącą element wniosku o decyzję środowiskową, sporządzoną na podkładzie wykonanym na podstawie mapy ewidencyjnej. W istocie oznacza to, że elementem wniosku koncesyjnego staje się część wniosku o podjęcie decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań; zapewne chodzi tu o tę, która określa wariant przyjęty do realizacji. Całkowicie niezrozumiałe jest natomiast rozróżnienie pomiędzy „obszarem” oraz „terenem”, na który miałyby oddziaływać zamierzona działalność. Językowo są to bowiem synonimy. Zapewne „obszar oddziaływania przedsięwzięcia” może niekiedy być utożsamiany z projektowanym terenem górnym.

¹⁵⁶ Są to:

PN-G-09000-1:2002 — Mapy górnice — Część 1: Podział i terminologia,
PN-G-09000-3:2002 — Mapy górnice — Część 3: Wymagania podstawowe,
PN-G-09001:2003/Az1:2007 — Mapy górnice — Definicje, wzorce i symbole barw,
PN-G-09001:2003 — Mapy górnice — Definicje, wzorce i symbole barw,
PN-G-09003:2003 — Mapy górnice — Umowne znaki obiektów i urządzeń na powierzchni,
PN-G-09004:2005 — Mapy górnice — Umowne znaki podziemnych wyrobisk górnich,
PN-G-09005:2004 — Mapy górnice — Umowne znaki surowców mineralnych,
PN-G-09006:2005 — Mapy górnice — Umowne znaki zagrożeń i urządzeń zabezpieczających w wyrobiskach podziemnych,
PN-G-09007:2004 — Mapy górnice — Umowne znaki granic,
PN-G-09010:2016-02 — Mapy górnice — Umowne znaki geologiczne różne.

¹⁵⁷ Dz. U. 2015, poz. 1483.

¹⁵⁸ Brak podstaw, by zakładać, że ustawa o normalizacji wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej (wyrok NSA z 2.07.2003 r., II SA 837/03). Zob. Lipiński A., 2021 – Komentarz do art. 24–25 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r.

¹⁵⁹ Wyrok z 10.04.2019 r., II OSK 1486/17.

¹⁶⁰ Dz. U. 2015, poz. 1951. H. Schwarz zdaje się wyprowadzać z tych przepisów obowiązek sporządzania map na potrzeby wniosku koncesyjnego z uwzględnieniem Polskich Norm. (Schwarz H., 2013 – Prawo geologiczne i górnice. Komentarz. T. 1).

na potrzeby zakładu górniczego i jego ruchu, co jednak nie dotyczy map sporządzanych na potrzeby postępowania koncesyjnego¹⁶¹. Oczywiście nie ma przeszkód, by wnioskodawca dobrowolnie stosował wspomniane wymagania, jednak przedstawienie załącznika graficznego, który ich nie spełnia, nie oznacza jego wadliwości. Prawdą jest natomiast, że sytuacja ta prowadzi do stanu niepewności prawnej. Ustawodawca od lat nie wykazuje natomiast zainteresowania próbą rozwiązaniem tego problemu, chociażby przez stworzenie podstawy prawnej do wydania rozporządzenia wykonawczego określającego wymagania dla map górniczych.

19. Dalsze wymagania wniosku koncesyjnego zależą od rodzaju zamierzonej działalności. Wypada ograniczyć je do zagadnień o największym znaczeniu praktycznym, tj. do poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin.

20. Elementem wniosku o koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny jest nadto określenie celu, zakresu i rodzaju prac (w tym robót) geologicznych oraz zamierzonych prac (innych niż geologiczne), które mają być wykonywane dla osiągnięcia zamierzonego celu (w tym ich technologiach), jak również minimalnej kategorii dokładności rozpoznania złoża¹⁶². Jeżeli poszukiwanie lub rozpoznawanie wspomnianych złóż polega na wykonywaniu robót geologicznych, do wniosku należy dołączyć 2 egz. projektu robót geologicznych¹⁶³. Ten ostatni określa przede wszystkim:

- 1) cel zamierzonych robót oraz sposób jego osiągnięcia;
- 2) rodzaj dokumentacji geologicznej mającej powstać w wyniku robót geologicznych;
- 3) harmonogram robót geologicznych;
- 4) przestrzeń, w obrębie której mają być wykonywane roboty geologiczne;
- 5) przedsięwzięcia konieczne ze względu na ochronę środowiska, w tym wód podziemnych, sposób likwidacji wyrobisk, otworów wiertniczych, rekultywacji gruntów¹⁶⁴, a także czynności mające na celu zapobieżenie szkodom powstałym wskutek wykonywania zamierzonych robót (art. 79 ust. 2 p.g.g.).

Dalsze szczegóły wspomnianego projektu określają przepisy wykonawcze¹⁶⁵. Z łatwością można natomiast dostrzec, że niektóre jego wymagania stanowią zbędne powtórzenie wniosku koncesyjnego.

21. Pozostałe roboty geologiczne nie podlegają wprawdzie koncesjonowaniu, co jednak nie oznacza, że nie pozostają pod nadzorem państwa. Podstawą ich wykonywania jest projekt robót geologicznych, podlegający zatwierdzeniu bądź zgłoszeniu (art. 79 i n. p.g.g.).

22. Wniosek o koncesję na wydobywanie kopalin określa ponadto:

- 1) złoża kopaliny lub jego część, która ma być przedmiotem wydobywania;
- 2) wielkość i sposób zamierzonego wydobywania kopaliny;
- 3) stopień zamierzonego wykorzystania zasobów złoża kopaliny, w tym kopaliny towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych, jak również środki umożliwiające osiągnięcie tego celu, a w przypadku wód leczniczych, wód termalnych i solanek - zasoby eksploatacyjne ujęcia;
- 4) projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego, przedstawione zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych¹⁶⁶, z zaznaczeniem granic podziału terytorialnego kraju;
- 5) geologiczne i hydrogeologiczne warunki wydobywania, a w razie potrzeby warunki wtłaczania wód do górotworu oraz sposoby intensyfikacji wydobywania węglowodorów (art. 26 ust. 1 p.g.g.).

Stosownie do art. 26 ust. 2 pkt 1 p.g.g. do wniosku o koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża należy dołączyć do wody istnienia:

- 1) *prawa do korzystania z informacji geologicznej, jakie w zakresie niezbędnym do prowadzenia zamierzonej działalności przysługuje wnioskodawcy, z uwzględnieniem ust. 2a, oraz kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną*. Wspomniany ust. 2a przewiduje, że *jeżeli do nabycia prawa do korzystania z informacji geologicznej doszło z mocy prawa w związku ze sfinansowaniem prac geologicznych przez wnioskodawcę oraz przyjęciem dokumentacji geologicznej bez zastrzeżeń albo zatwierdzeniem na jego rzecz dokumentacji geologicznej, albo złożeniem jej w orga-*

¹⁶¹ Odmienne G. Klimek, 2016 – Prawo geologiczne i górnicze.

¹⁶² Kategorie te określają rozporządzenia Ministra Środowiska z 1.07.2015 r.:

– w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów, Dz. U. 2015, poz. 987;

– w sprawie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów, Dz. U. 2015, poz. 968.

¹⁶³ Co nie wyłącza obowiązku przewidzianego w art. 24 ust. 4 p.g.g.

¹⁶⁴ Co nie wyłącza powszechnie obowiązujących wymagań dotyczących rekultywacji. Zob. Ustawę z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. 2024, poz. 82. Nie ma też wątpliwości, że organ administracji właściwy w sprawie rekultywacji nie jest związany zamierzeniami wnioskodawcy ani treścią projektu robót geologicznych.

¹⁶⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z 20.12.2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji, Dz. U. 2023, poz. 155.

¹⁶⁶ Zob. pkt 18 niniejszego rozdziału.

nie administracji geologicznej, we wniosku, o którym mowa w ust. 1, wskazuje się podstawę prawną nabycia prawa do korzystania z informacji geologicznej oraz decyzję lub projekt robót geologicznych, o którym mowa w art. 85a ust. 1, będące podstawą wykonania robót geologicznych, w wyniku których uzyskano tę informację geologiczną. Inaczej mówiąc wnioskodawca musi wykazać, w jaki sposób nabył prawo do informacji geologicznej;

- 2) prawa przysługującego wnioskodawcy do nieruchomości gruntowej, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność w zakresie wydobywania kopaliny metodą odkrywkową, lub dowód przyrzeczenia jego ustanowienia; obowiązek ten nie dotyczy węgla brunatnego;
- 3) projekt zagospodarowania złoża, co nie dotyczy wniosków o koncesję objętą zadaniami starosty.

We wniosku o koncesję objętą kompetencjami starosty należy określić przewidywany sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego, uwzględniający wymagania określone w art. 108 ust. 2 p.g.g., oraz prognozowany sposób jego likwidacji (art. 26 ust. 4 p.g.g.).

23. Kryterium pozwalającym na określenie „części złoża, która ma być przedmiotem wydobywania” powinny stanowić przesłanki wyznaczające pojęcie „racjonalnej gospodarki złożem”. Wskazanie zamierzonej wielkości wydobywania kopaliny ma znaczenie z punktu widzenia właściwości rzeczowej organów koncesyjnych (zob. art. 22 ust. 2 p.g.g.) oraz przedsięwzięć, które muszą być poprzedzone decyzją środowiskową. Nie da się jednak wykluczyć, że wspomniana wielkość będzie stanowić dodatkowy warunek koncesji (art. 30 ust. 2 p.g.g.). Musi ona być ustalona przy użyciu ścisłych kryteriów; niedopuszczalne jest jej wyznaczenie w sposób przybliżony (np. „około 1000 Mg” w danej jednostce czasu). Nie ma natomiast przeszkód, by wyznaczać ją jako wartość maksymalną, np. „nie więcej, niż 1000 Mg” w danej jednostce czasu.
24. Zasadą jest, że prawo do informacji geologicznej przysługuje Skarbowi Państwa (art. 99 ust. 1 p.g.g.). Ten, kto poniósł koszt prac prowadzonych na podstawie decyzji wydanych na podstawie komentowanej ustawy¹⁶⁷, może nieodpłatnie korzystać z takiej informacji (§ 2). Przez 5 lat (licząc od doręczenia decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną¹⁶⁸ lub przekazania niektórych tzw. dokumentacji „innych”), ma on wyłączność do korzystania z takiej informacji w zakresie niezbędnym do uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny (§ 3). Ustawa nie rozstrzyga, co może być dowodem poniesienia wspomnianych kosztów. Wypada odwołać się do art. 75 k.p.a, wedle którego jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny (§ 1). Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3¹⁶⁹ stosuje się odpowiednio (§ 2). W pozostałych sytuacjach (czyli innych, niż przewidziane w art. 99 ust. 2), podstawą do uzyskania prawa do informacji geologicznej jest odpłatna umowa zawarta ze Skarbem Państwa (art. 100 ust. 2). Co do statusu prawa do informacji geologicznych powstałych w przed 1.01.2002 r. oraz do 1.01.2012 r. zob. art. 207 p.g.g.
25. Ustawa wymaga, by do wniosku dołączyć „kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną”. Rozwiązanie to jest wyrazem praktyk biurokratycznych. Organ administracji geologicznej jest jednocześnie organem koncesyjnym (art. 158 i n. p.g.g.), a w konsekwencji albo zatwierdził (przyjął bez zastrzeżeń) stosowną dokumentację geologiczną, albo (np. w razie zmian właściwości rzeczowej bądź miejscowej) z łatwością może uzyskać dostęp do jej treści, np. korzystając z powszechnie dostępnych serwisów informacyjnych lub w ramach współdziałania z właściwym w sprawie organem administracji geologicznej. Stosownie do art. 7b k.p.a. *w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy*. Zob. także art. 220 § 1 pkt 1–2 k.p.a.
26. Wnioskodawca zamierzający wydobywać kopalinę metodą odkrywkową musi legitymować się prawem podmiotowym do korzystania z nieruchomości, lub przyrzeczeniem jego ustanowienia. Takim prawem może być prawo własności, użytkowania wieczystego lub jakiegokolwiek inne prawo podmiotowe rzeczowe lub obligacyjne, którego treścią jest możliwość korzystania z cudzej nieruchomości gruntowej oraz pobierania jej pożytków. Niewystarczające jest wykazanie się

¹⁶⁷ Lub dokonanego na jej podstawie zgłoszenia (art. 85 ust. 2, art. 85a ust. 1 p.g.g.).

¹⁶⁸ Nie jest dostatecznie jasne, czy chodzi tu o dzień „doręczenia” decyzji pierwszoinstancyjnej, czy datę jej ostateczności. Wypada opowiedzieć się za drugim z tych rozwiązań.

¹⁶⁹ Wedle którego „przed odebraniem zeznania organ administracji publicznej uprzedza świadka o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania”. Z punktu widzenia tematu oznacza to, że takie oświadczenie składa wnioskodawca (osoba działająca w jego imieniu).

samym posiadaniem; nie jest ono bowiem prawem podmiotowym, a wyłącznie stanem faktycznym. Określenie „przyrzeczenie jego ustanowienia” oznacza natomiast konieczność istnienia zobowiązania do ustanowienia któregośkolwiek spośród wymienionych praw podmiotowych. Dowodem istnienia takiego prawa może być wyciąg ze stosownego rejestru¹⁷⁰ bądź umowa. Przykładem dowodu „przyrzeczenia” może być umowa powodująca powstanie zobowiązanie do powstania prawa (np. umowa zobowiązująca w rozumieniu art. 155 k.c. lub przedwstępna w rozumieniu art. 389 i n. k.c.). Z praktycznego punktu widzenia przeszkodą może być nieuregulowany stan prawny nieruchomości, do czego nierzadko dochodzi w stosunkach wiejskich. Organowi koncesyjnemu nie wolno bowiem żądać wykazania prawa, o jakie zamierza ubiegać się wnioskodawca, w drodze przedłożenia oferty zawarcia stosownej umowy, w dodatku przesłanej listem poleconym na adres właściciela nieruchomości. Praktyka zawierania tego rodzaju umów dostarcza natomiast przykładów licznych nieprawidłowości, przede wszystkim polegających na oferowaniu przez wnioskodawców warunków rażąco niekorzystnych dla właścicieli bądź użytkowników wieczystych nieruchomości.

27. Treścią projektu zagospodarowania złoża jest określenie wymagań w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących oraz technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko. Szczegóły określają przepisy wykonawcze¹⁷¹. W obecnym stanie prawnym wspomniany projekt nie podlega opiniowaniu przez organ nadzoru górniczego, chyba że chodzi o jego zmianę dotyczącą kopaliny wymienionych w art. 10 ust. 1, z wyłączeniem węglowodorów. Obowiązek przedłożenia projektu zagospodarowania złoża nie dotyczy kopaliny wydobywanych na podstawie koncesji starosty. We wniosku o tę ostatnią należy również określić przewidywany sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego oraz prognozowany sposób jego likwidacji (w rozumieniu art. 108 ust. 2 oraz art. 129 ust. 1 p.g.g.). Rozwiązanie to jest konsekwencją liberalizacji wymagań dotyczących działalności koncesjonowanej przez starostę, w tym z obowiązku dołączającego sporządzenia planu ruchu zakładu górniczego.
28. Praktyka stosowania omawianych wymagań dostarcza natomiast licznych przykładów świadczących o tym, że organy koncesyjne, działając z oczywistym naruszeniem prawa, niejednokrotnie żądają od wnioskodawców informacji lub dokumentów wykraczających poza wymagania przewidziane ustawą bądź domagają się wykazania przewidzianych nią okoliczności wyłącznie we wskazywany przez siebie sposób. Organ koncesyjny nie może żądać od wnioskodawcy informacji o wpisie do rejestru dłużników, postępowaniu upadłościowym i restrukturyzacyjnym, braku zaległości podatkowych (daninowych), niekaralności itd.
29. Jedną z podstawowych zasad funkcjonowania państwa jest zasada praworządności, wypowiedziana w art. 7 Konstytucji (zob. także art. 6 k.p.a.). Oznacza ona m.in. zakaz uzależniania decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej od spełnienia przez wnioskodawcę dodatkowych (w stosunku do określonych prawem) wymagań, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa. Nie wolno mu również żądać ani uzależnić swoich rozstrzygnięć od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonych kopii lub poświadzonego tłumaczenia, chyba że obowiązek taki jest przewidziany prawem (art. 28 p.p.). Rozwiązanie to koresponduje z art. 220 § 1 k.p.a., wedle którego *organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli:*
- 1) *znane są one organowi z urzędu;*
 - 2) *możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie:*
 - a) *posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych,*
 - b) *rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,*
 - c) *wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,*
 - d) *przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).*

Jeżeli więc organ administracji publicznej żąda od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, ma obowiązek wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia (§ 2). Co prawda wspomniany przepis znajduje się w dziale VII k.p.a. dotyczącym wydawania zaświadczeń, ale w istocie rozwiązanie to stanowi swego rodzaju rozwinięcie zasady praworządności i należy je odnieść również do wymagań kształtujących przebieg postępowania koncesyjnego. Prawo przedsiębiorców wyraźnie przewiduje, że organ administracji nie może żądać

¹⁷⁰ Np. księgi wieczyste.

¹⁷¹ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z 24.04.2012 w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż, Dz. U. 2012, poz. 511.

dokumentów lub ujawnienia danych, których konieczność przedstawienia, złożenia lub ujawnienia nie wynika z przepisu prawa lub danych, do których organ ten ma dostęp z mocy innych przepisów (art. 31 zd. drugie).

30. Wymagania określone przez art. 24 i n. p.g.g. mają charakter obowiązkowy. Nie ma natomiast przeszkód, by wnioskodawca przedstawił we wniosku koncesyjnym również inne dane (okoliczności) uzasadniające jego żądanie.
31. Wraz z wnioskiem koncesyjnym należy przedłożyć dowód wniesienia opłaty skarbowej, w kwocie 616 zł. (art. 1 i n. ustawy z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej¹⁷²).

ROZDZIAŁ VI

Decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań

§ 1. SYSTEM OCEN ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

1. „Środowiskiem” w znaczeniu prawnym jest ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemnie oddziaływania pomiędzy nimi (art. 3 pkt 39 p.o.s.). W istocie zatem środowiskiem w opisanym wyżej znaczeniu może być każdy element przyrodniczy, w tym przekształcony przez człowieka, znajdujący się w przestrzeni objętej suwerennością Rzeczypospolitej Polskiej. Przydatność takiej definicji staje się więc problematyczna. Bezspornie natomiast składnikami środowiska, w zasadzie o charakterze nieodnawialnym, są złoża kopalin. Ich wydobywanie zawsze pociąga za sobą skutki o destrukcyjnym charakterze, przede wszystkim polegające na ubytku ich zasobów, jak i mających postać szkodliwych oddziaływań na otoczenie. Rodzaj i zakres tych ostatnich, podobnie zresztą jak czas ich trwania, zależą od wielu czynników, zwłaszcza takich jak głębokość zalegania złoża, jego budowa, miąższość, stan środowiska otaczającego złoża, sposób oraz wielkość wydobycia. Skutki takiej działalności mogą niekiedy ujawniać się po wielu latach od jej zakończenia. Przykładem mogą być zaburzenia stosunków wodnych oraz obniżenia powierzchni terenu (niecki osiadania), tzw. deformacje nieciągłe i inne. Kolejnym źródłem uciążliwości może być działalność towarzysząca wydobyciu kopaliny, zwłaszcza jej przeróbka¹⁷³ oraz transport. Nic zatem dziwnego, że podejmowanie i wykonywanie działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym często spotyka się ze sprzeciwem lokalnych społeczności. Ustalenie rodzajów wspomnianych oddziaływań oraz przeciwdziałanie ich skutkom ma zatem kluczowe znaczenie w procesie podejmowania decyzji zezwalających na wykonywanie omawianej działalności i określającej jej warunki. Z praktycznego punktu widzenia istotnym źródłem trudności jest również to, że niekiedy podstawą aktualnie prowadzonej działalności są decyzje podjęte wiele lat temu, w zupełnie innej rzeczywistości prawnej.
2. Począwszy od 1.05.2004 r. Rzeczpospolita Polska związana jest dorobkiem prawnym Unii Europejskiej, w tym dotyczącym tzw. ocen oddziaływania na środowisko. W świetle dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁷⁴ wspomniana ocena polega na:
 - ustaleniu listy rodzajów przedsięwzięć mogących powodować znaczące skutki w środowisku;
 - określeniu procedury podejmowania decyzji zezwalających na ich realizację (funkcjonowanie) w sposób zmniejszający wpływ na środowisko;
 - zapewnieniu udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących niektórych rodzajów takich przedsięwzięć;
 - dostępie społeczeństwa do procedur pozwalających na kwestionowanie wspomnianych decyzji.

W rzeczywistości funkcją wspomnianej oceny jest identyfikacja stanu środowiska znajdującego się w zasięgu przewidywanych szkodliwych oddziaływań danej działalności, odpowiedź na pytanie, w jaki sposób zamierzone przedsięwzięcie (np. w zakresie wydobywania kopaliny) może wpłynąć na stan środowiska (w tym jego składniki wymagające wzmożonej ochrony), a także jak przeciwdziałać spodziewanym szkodliwym dla środowiska jej skutkom. Podstawowymi instrumentami reglamentacji takich rodzajów działalności są decyzje administracyjne. Istotą oceny oddziaływania na środowisko jest wszechstronne wyjaśnienie istotnych okoliczności sprawy dotyczących wpływu zamierzonej działalności na środowisko (a więc ustalenie tzw. prawdy materialnej w rozumieniu art. 7 oraz 77 k.p.a.), a nadto określenie mechanizmów ograniczania ich szkodliwych oddziaływań (tzw. zasada prewencji oraz przezorności w rozumieniu art. 6 p.o.s.). Co do zasady ocena ta musi odbywać się z udziałem społeczeństwa, a jej wyniki podawane są do publicznej wiadomości.

¹⁷² Dz. U. 2023, poz. 2111 ze zm.

¹⁷³ Co do zasady nie jest ona przedmiotem Prawa geologicznego i górniczego, z wyjątkiem „przygotowania (...) do sprzedaży” węgla kamiennego wydobytego metodą podziemną (arg. z art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g.).

¹⁷⁴ Dz.U.U.E.L.2012.26.1 ze zm., dalej jako „dyrektywa ocenowa”. Jest ona tekstem ujednoliconym dyrektywy Rady 85/337/EWG o tym samym tytule.

3. Proces adaptacji prawa polskiego do wspomnianych wymagań rozpoczął się kilkadziesiąt lat temu. Z punktu widzenia tematu jego wyrazem stała się (już nieobowiązująca) ustawa z 9.11.2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁷⁵. *De lege lata* problematyka ta jest przedmiotem wspomnianej już ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Przedsięwzięciami w tym rozumieniu są zamierzenia budowlane lub inne ingerencje w środowisko polegające na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również wydobywanie kopalin. Przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie także wówczas, jeżeli są one realizowane przez różne podmioty (art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.ś.).
4. Z wielu powodów problematyka ocen oddziaływania na środowisko należy do niezwykle złożonych i budzących ogromne emocje społeczne. Stała się ona zresztą przedmiotem wielu opracowań¹⁷⁶. Omówienie wszystkich związanych z nią szczegółów mija się tu z celem, zwłaszcza że stan prawny dotyczący wspomnianych ocen ulega częstym zmianom. W konsekwencji dalsze uwagi należy ograniczyć wyłącznie do niektórych kwestii, kluczowych z punktu widzenia tematu. Niestety, zarówno wymagania prawa UE, jak i polskiego trudno ocenić jako dostatecznie przejrzyste. Nic też dziwnego, że stały się one przedmiotem niezwykle zróżnicowanych ocen.
5. Stosownie do art. 71 u.o.o.ś. *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia*¹⁷⁷. Uzyskanie jej jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących:
- 1) zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
 - 2) potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Wspomniana decyzja jest niezbędnym elementem wniosku o podjęcie wskazanych w ustawie decyzji (dalej określanych jako „zezwoleń na inwestycje”). Z punktu widzenia tematu do tych ostatnich należą zwłaszcza:

– koncesje na:

- wydobywanie kopalin ze złóż,
- podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji,
- podziemne składowanie odpadów,
- podziemne składowanie dwutlenku węgla,

– decyzje:

- zatwierdzające plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów,
- inwestycyjne w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża,
- zatwierdzające plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów lub decyzje inwestycyjne w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża,
- zatwierdzające plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopalin,
- zatwierdzające projekt robót geologicznych wykonywanych w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich lub hydrogeologicznych na potrzeby udokumentowania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla,
- określające szczegółowe warunki wydobywania kopaliny¹⁷⁸ (art. 72 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 4a, 4b, 4c, 4 u.o.o.ś.).

¹⁷⁵ Dz. U. Nr 109, poz. 1157 ze zm. Co prawda przed wejściem w życie wspomnianej ustawy prawo polskie znało instytucję „oceny oddziaływania na środowisko”, która była specjalistyczną opinią biegłego, dotyczącą inwestycji „szczególnie szkodliwych dla środowiska i ludzi” oraz „mogących pogorszyć stan środowiska”, obiektu budowlanego bądź zespołu takich obiektów (art. 70 ustawy z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz. U. 1994 Nr 49, poz. 196 ze zm. w zw. z rozporządzeniem Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 14.07.1998 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji, Dz. U. Nr 93, poz. 589 ze zm.). Rozwiązanie to powstało pod wpływem dyrektywy 85/337/EWG, jednak nie miało nic wspólnego z „oceną oddziaływania na środowisko” w rozumieniu prawa europejskiego.

¹⁷⁶ Zob. zwłaszcza Gruszecki K., 2007 – Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych a zasada przezroczności; Gruszecki K., 2009 – Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych jako instrument ograniczający swobodę prowadzenia działalności i prawa własności; Dobrowolski G., 2011 – Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach; Robaszewska R., Płoszka M., Kałuża D., Wach P., 2015 – Decyzje środowiskowe; Machowski M., 2016 – Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku przedsięwzięć z zakresu geologii i górnictwa; Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), 2017 – Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz; Dobrowolski G., 2020 – Kilka uwag dotyczących ocen oddziaływania na środowisko w geologii i górnictwie; Wojtulek P., 2022 – Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i jej znaczenie z punktu widzenia gospodarki złożami kopalin.

¹⁷⁷ Co jednak nie może być interpretowane w ten sposób, że określa ona „wszystkie” takie uwarunkowania, w szczególności nie zastępuje ona decyzji podejmowanych na odrębnych (w stosunku do u.o.o.ś.) podstawach prawnych.

¹⁷⁸ Wydawane na podstawie ustawy z 27.07.2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. 2001 r. Nr 110, poz. 1190.

Lektura wspomnianego wykazu prowadzi do wniosku, że koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny nie musi być poprzedzona decyzją środowiskową. Co innego zdaje się natomiast wynikać z innych przepisów omawianej ustawy (zob. dalej, pkt 10).

6. Nie znaczy to jednak, że wszystkie decyzje wymienione w art. 72 u.o.o.ś. muszą być poprzedzone decyzjami środowiskowymi. Dzieje się tak tylko wówczas, jeżeli będące ich przedmiotem przedsięwzięcie zalicza się do kategorii mogących (zawsze bądź potencjalnie) „znaczaco oddziaływać na środowisko”. Wykaz tych ostatnich określa rozporządzenie Rady Ministrów z 10.09.2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁷⁹. W ślad za dyrektywą ocenową dzieli ono przedsięwzięcia na takie, które mogą:

- zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (dalej – jako przedsięwzięcia kategorii I);
- potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (dalej – jako przedsięwzięcia kategorii II).

Wbrew pozorom ustalenie szczegółowego wykazu wspomnianych przedsięwzięć, których realizacja wymaga spełnienia przesłanek określonych prawem geologicznym i górnictwem, nie jest proste. Dzieje się tak dlatego, że niektóre z przedsięwzięć wymienionych we wspomnianym rozporządzeniu mogą być realizowane albo na podstawie decyzji określonych Prawem geologicznym i górnictwem, albo przewidzianych innymi ustawami. Przykładem mogą być niektóre rodzaje magazynowania bądź przeróbki wydobytych kopaliny. Taka działalność może stanowić element ruchu zakładu górnictwa bądź być prowadzona poza nim, w tym nawet przez innego przedsiębiorcę. Co więcej, niektóre przedsięwzięcia nie doczekały się ustawowej regulacji prawnej, czego przykładem może być podziemne zgazowanie węgla. Lektura wykazu wspomnianych przedsięwzięć budzi również wiele innych wątpliwości, zarówno ze względu na przyjętą technikę legislacyjną, jak i zasadność niektórych rozwiązań. Szczegóły wykraczają poza zakres opracowania. Należy natomiast podkreślić, że pojęcie „znaczącego oddziaływania na środowisko” ma charakter formalny i nie ma nic wspólnego z oddziaływaniem rzeczywistym. Istotę i charakterystykę tego ostatniego można bowiem ustalić dopiero po zrealizowaniu przedsięwzięcia.

7. Z punktu widzenia tematu, czyli przedsięwzięć objętych zakresem przedmiotowym Prawa geologicznego i górnictwa oraz z nimi powiązanych, do kategorii I zaliczają się (§ 2 ust. 1):

- instalacje do magazynowania:
 - a) ropy naftowej,
 - b) produktów naftowych,
 - c) substancji lub mieszanin, w rozumieniu odpowiednio art. 3 pkt 1 i 3 rozporządzenia nr 1907/2006¹⁸⁰, niebędących produktami spożywczymi
 - o łącznej pojemności nie mniejszej niż 200 000 t¹⁸¹ (pkt 22);
- instalacje do zgazowania, odgazowania lub upłynniania węgla lub łupku bitumicznego, w ilości nie mniejszej niż 500 t na dobę (pkt 23);
- wydobywanie ze złoża, w tym metodą otworów wiertniczych, lub przerób:
 - a) gazu w ilości większej niż 50 000 m³ na dobę,
 - b) ropy naftowej lub jej naturalnych pochodnych, w ilości większej niż 500 t na dobę,
 - c) ropy naftowej, jej naturalnych pochodnych oraz gazu – na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 25);
- wydobywanie azbestu lub instalacje do przetwarzania azbestu lub produktów zawierających azbest w przypadku zawartości:
 - a) produktów azbesto-cementowych w ilości gotowego produktu nie mniejszej niż 50 t na rok,
 - b) materiałów ciernych w ilości gotowego azbestu nie mniejszej niż 50 t na rok,
 - c) innych produktów zawierających azbest w ilości nie mniejszej, niż 200 t na rok (pkt 25);
- instalacje do przerobu kopaliny innych niż gaz ziemny, ropa naftowa oraz jej naturalne pochodne, zlokalizowane na obszarach kopalni odkrywkowych lub kamieniołomów o powierzchni nie mniejszej niż 25 ha (pkt 26);
- wydobywanie kopaliny ze złoża metodą:
 - a) odkrywkową o powierzchni obszaru górnictwa nie mniejszej, niż 25 ha,
 - b) podziemną o wydobywaniu kopaliny nie mniejszym niż 100 000 m³ na rok (pkt 27),
 - c) poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie rud pierwiastków promieniotwórczych (pkt 28);

¹⁷⁹ Dz. U. 2019, poz. 1839 ze zm.

¹⁸⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.12.2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego Rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywę Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.Urz.U.E. L. 396 z 30.12.2006, s. 1 ze zm.).

¹⁸¹ Przewidziane tu rozwiązanie polegające na wyrażeniu „pojemności” w tonach stanowi konsekwencję błędnego tłumaczenia angielskiej wersji dyrektywy, posługującej się zwrotem *capacity*, co oznacza nie tylko pojemność, ale również „zdolność” (do czegoś).

- obiekty unieszkodliwiania odpadów wydobywczych kategorii A¹⁸² w rozumieniu w ustawy z 10.07.2008 r. o odpadach wydobywczych¹⁸³ (§ 2 ust. 1 pkt 48);
 - obiekty unieszkodliwiania odpadów wydobywczych w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z 10.07.2008 r. o odpadach wydobywczych¹⁸⁴, mogące przyjmować odpady w ilości nie mniejszej niż 10 t na dobę lub o całkowitej pojemności nie mniejszej niż 25 000 t (pkt 49);
 - podziemne składowanie odpadów niebezpiecznych (pkt 50);
 - podziemne składowanie dwutlenku węgla (pkt 52).
8. Przedsięwzięciami kategorii II są (§ 3 ust. 1):
- instalacje do zgazowania, odgazowania lub upłynniania węgla lub łupku bitumicznego, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 16 lub 23 (pkt 1);
 - instalacje do brykietowania węgla kamiennego lub brunatnego (pkt 2);
 - instalacje do podziemnego magazynowania:
 - a) ropy naftowej,
 - b) produktów naftowych,
 - c) substancji lub mieszanin, w rozumieniu odpowiednio art. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia nr 1907/2006, niebędących produktami spożywczymi,
 - d) gazów łatwopalnych,
 - e) kopalnych surowców energetycznych innych niż wymienione w lit. a–d
 - inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 22, z wyłączeniem instalacji do magazynowania paliw wykorzystywanych na potrzeby gospodarstw domowych, zbiorników na gaz płynny o łącznej pojemności nie większej niż 20 m³ oraz zbiorników na olej o łącznej pojemności nie większej niż 3 m³ (pkt 35);
 - podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji (pkt 36);
 - instalacje do naziemnego magazynowania:
 - a) ropy naftowej,
 - b) produktów naftowych,
 - c) substancji lub mieszanin, w rozumieniu odpowiednio art. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia nr 1907/2006, niebędących produktami spożywczymi,
 - d) gazów łatwopalnych,
 - e) kopalnych surowców energetycznych innych niż wymienione w lit. a–d,
 - inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 22, z wyłączeniem instalacji do magazynowania paliw wykorzystywanych na potrzeby gospodarstw domowych, zbiorników na gaz płynny o łącznej pojemności nie większej niż 10 m³ oraz zbiorników na olej o łącznej pojemności nie większej niż 3 m³, a także niezwiązanych z dystrybucją instalacji do magazynowania stałych surowców energetycznych (pkt 37);
 - wydobywanie kopalnin ze złoża metodą odkrywkową inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 27 lit. a:
 - a) bez względu na powierzchnię obszaru górniczego,
 - w przypadku wydobywania torfu lub kredy jeziornej,
 - na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi w rozumieniu art. 16 pkt 33 ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne, a jeżeli została sporządzona mapa zagrożenia powodziowego – na obszarach, o których mowa w art. 169 ust. 2 pkt 2 i 3 tej ustawy,
 - na terenie gruntów leśnych lub w odległości nie większej niż 100 m od nich,
 - na terenach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 tej ustawy,
 - w odległości nie większej niż 250 m od terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 p.o.ś.¹⁸⁵,

¹⁸² Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z 5.04.2011 r. w sprawie szczegółowych kryteriów klasyfikacji obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, Dz. U. 2011 Nr 86, poz. 477. Odpadami wydobywczymi (z pewnymi wyjątkami) są natomiast „odpady pochodzące z poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania, przeróbki i magazynowania kopalnin ze złóż”.

¹⁸³ Dz. U. 2022, poz. 2336.

¹⁸⁴ Skoro „obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych” zdefiniowano jako „obiekt przeznaczony do składowania odpadów wydobywczych w formie stałej, ciekłej, w roztworze lub zawiesinie, w tym hałdy i stawy osadowe, obejmujący tamy lub inne konstrukcje służące do powstrzymania, zatrzymywania, ograniczania lub umacniania takiego obiektu; za obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych nie uznaje się wyrobiska górniczego wypełnianego odpadami wydobywczymi w celach rekultywacyjnych i technologicznych”, to w konsekwencji z punktu widzenia tematu rozróżnienie pomiędzy obiektem unieszkodliwiania kategorii A (§ 2 ust. 1 pkt 48) oraz „obiettami unieszkodliwiania odpadów wydobywczych” (§ 2 ust. 1 pkt 50) jest całkowicie bezcelowe.

¹⁸⁵ Są nimi tereny faktycznie zagospodarowane pod zabudowę mieszkaniową, szpitale i domy pomocy społecznej, budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, zabudowę mieszkaniowo-usługową, a także na cele uzdrowiskowe oraz rekreacyjno-wypoczynkowe.

- jeżeli działalność będzie prowadzona z użyciem materiałów wybuchowych, jeżeli w odległości nie większej niż 0,5 km od miejsca planowanego wydobywania kopalin metodą odkrywkową znajduje się inny obszar górniczy ustanowiony dla wydobywania kopalin metodą odkrywkową,
 - b) z obszaru górniczego o powierzchni większej niż 2 ha lub o wydobywaniu większym niż 20 000 m³ na rok, inne niż wymienione w lit. a (pkt 40);
 - wydobywanie kopalin ze złoża:
 - a) metodą podziemną inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 27 lit. b lub metodą otworów wiertniczych inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 24,
 - b) na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 24 lit. c lub ze śródlądowych wód powierzchniowych (pkt 41);
 - wydobywanie kruszyw w celach gospodarczych ze śródlądowych wód powierzchniowych oraz z obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej inne niż wymienione w pkt 40 i 41 (pkt 42);
 - wiercenia wykonywane w celu:
 - a) składowania odpadów promieniotwórczych,
 - b) zaopatrzenia w wodę, z wyłączeniem wykonywania ujęć wód podziemnych o głębokości mniejszej niż 100 m (pkt 43);
 - poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin:
 - a) na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) prowadzone metodą podziemną,
 - c) wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 1000 m:
 - w strefach ochronnych ujęć wody,
 - w obszarach ochronnych zbiorników wód śródlądowych,
 - na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 tej ustawy,
 - w odniesieniu do gazu łupkowego,
 - d) wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 5000 m w przypadku stref, obszarów lub złóż kopalin, innych niż wymienione lit. c (pkt 44);
 - poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla:
 - a) na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej, niż 100 m,
 - c) połączone z pilotażowym podziemnym zatłaczaniem dwutlenku węgla (pkt 45);
 - obiekty unieszkodliwiania odpadów wydobywczych inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 48 i 49 (pkt 84).
9. Jeżeli realizacja opisanych wyżej przedsięwzięć wymaga decyzji wymienionej w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś., wówczas elementem wniosku o uzyskanie tej ostatniej musi być (w zasadzie ostateczna) decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań. Rozwiązania te doznają wyjątków (ust. 2 pkt 1, pkt 2 u.o.o.ś.). Omówienie szczegółów wykracza poza ramy tematu. Warto natomiast zwrócić uwagę, że przedstawione wyżej wymagania polskiego prawa nie w pełni odpowiadają dyrektywie ocenowej. Co więcej, wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów nie koresponduje z art. 72 u.o.o.ś. Przykładem mogą być chociażby niekoncesjonowane wiercenia geologiczne. Porównanie wykazu przedsięwzięć przewidzianych dyrektywą ocenową oraz prawem polskim prowadzi również do wniosku, że rozwiązania tego ostatniego częściowo są bardziej rygorystyczne, niż tego wymaga dyrektywa. Tytułem przykładu rozporządzenie Rady Ministrów z 10.09.2019 r. do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza *wydobywanie kopalin ze złoża metodą (...) podziemną o wydobywaniu kopaliny nie mniejszym niż 100 000 m³ na rok*, podczas gdy dyrektywa zalicza takie przedsięwzięcie do kategorii II (co odpowiada „przedsięwzięciom mogącym potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko” w rozumieniu prawa polskiego). Nie jest to zabronione, bowiem dyrektywa wyznacza minimalny standard regulacji. Nie ma zatem przeszkód, by państwo wprowadziło w tym zakresie wymagania bardziej rygorystyczne, ale oznaczają one pogorszenie warunków funkcjonowania przedsiębiorców działających na terenie Polski. Nie jest to zresztą jedyny przykład zbędnej nadgorliwości polskiego prawodawcy w sprawach dotyczących ochrony środowiska¹⁸⁶.
10. Stosownie do art. 75 u.o.o.ś., organami właściwymi do podjęcia decyzji środowiskowej, w zakresie geologii i górnictwa, są:
- a) regionalny dyrektor ochrony środowiska dla *przedsięwzięć polegających na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin lub na wydobywaniu kopalin ze złóż, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, prowadzonych na podstawie koncesji*” (art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. „j”), a także polegających

¹⁸⁶ Zob. Szczuka-Skarżyńska W., 2009 – Prawo ochrony środowiska powinno dać polskim przedsiębiorcom szanse konkurowania na rynku europejskim. Ostrzej niż chce unia; Ptak M., Kasztelewicz Z., Zajączkowski M., 2015. – Rzecz o przepisach, czyli kilka uwag do przepisów kształtujących działalność górniczą.

na ich zmianie lub rozbudowie (lit. „p”); organ ten jest również właściwy w odniesieniu do przedsięwzięć realizowanych na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej,

b) wójt (burmistrz, prezydent miasta) w pozostałym zakresie (art. 75 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś.).

Jeżeli wniosek o decyzję środowiskową obejmuje co najmniej dwa przedsięwzięcia realizowane w ramach jednego zamierzenia inwestycyjnego, dla którego właściwe byłyby rzeczowo co najmniej dwa (różne) organy, a jednym z nich jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, jest on właściwy dla całego takiego zamierzenia (art. 75 ust. 1a u.o.o.ś.). Prostota sformułowania użytego w art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. „j” nie oznacza jednak jego komunikatywności. W świetle art. 72 ust. 1 u.o.o.ś. koncesja na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin objętych zakresem art. 10 ust. 1 p.g.g. nie została wymieniona wśród decyzji, które muszą być poprzedzone decyzją środowiskową. Powstaje pytanie, czy art. 75 (zob. także art. 59a ust. 4 pkt 5) u.o.o.ś. rozszerza zakres przedmiotowy obowiązku uzyskania decyzji środowiskowych, czy też być przewidziane w nim rozwiązanie stanowi konsekwencję legislacyjnego niedbalstwa. W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie noweli węglowodorowej koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin wymienione były we wspomnianym art. 72, natomiast organem właściwym dla podjęcia decyzji środowiskowej dla takich przedsięwzięć był wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zmiana właściwości rzeczowej regionalnych dyrektorów, polegająca na wprowadzeniu omawianego art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. „j”) dokonana została przez nowelę węglowodorową¹⁸⁷, czyli tę samą ustawę, która:

- usunęła koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie kopalin z wykazu przedsięwzięć wymagających decyzji środowiskowej,
- zakresem przedmiotowym decyzji środowiskowej objęła plany ruchu dla wykonywania robót geologicznych wykonywanych na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny (w tym węglowodorów, art. 72 ust. 1, ust. 4a oraz 4b u.o.o.ś.).

Wypada zatem bronić poglądu o braku podstaw do uzyskiwania decyzji środowiskowych na potrzeby koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin, za czym przemawia również treść uzasadnienia rządowego projektu noweli węglowodorowej¹⁸⁸. Jego autorzy ocenili natomiast wspomnianą zmianę jako czynnik sprzyjający inwestycjom w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) węglowodorów, z czym jednak nie sposób się zgodzić. Koncesja na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin zawsze wydawana jest na czas oznaczony, a w dodatku rozpoczęcie przewidzianej nią działalności musi nastąpić z zachowaniem ustalonego nią terminu. Jednym z obowiązków adresata koncesji jest przestrzeganie, pod groźbą cofnięcia koncesji (art. 37 p.g.g.), określonego nią harmonogramu robót geologicznych. W większości przypadków do wykonywania tych ostatnich stosuje się odpowiednio wymagania dotyczące zakładu górniczego i jego ruchu, co w konsekwencji wymaga sporządzenia i zatwierdzenia planu ruchu (art. 85, art. 105 ust. 2 pkt 2 p.g.g.). Wiadomo również, że elementem wniosku o decyzję środowiskową jest (bądź może być) raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Nie jest również tajemnicą, że uzyskanie decyzji środowiskowej w terminach określonych kodeksem postępowania administracyjnego przeważnie nie jest możliwe. Zachodzi zatem poważne ryzyko, że w rezultacie przedsiębiorca może mieć trudności z dotrzymaniem wspomnianych terminów (harmonogramu). Co prawda nie można wykluczyć zmiany koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny w części określającej wspomniane terminy (harmonogram), ale rzecz jasna wymaga to czasu, a w dodatku niekiedy dokonanie takich zmian podlega ograniczeniom (art. 49y p.g.g.). Nie da się więc wykluczyć, że odmowa decyzji środowiskowej spowoduje brak możliwości zatwierdzenia planu ruchu, a w konsekwencji podjęcie działalności stanowiącej przedmiot takiej koncesji nie będzie możliwe.

§ 2. SKUTKI DECYZJI ŚRODOWISKOWEJ

11. Omówienie wymagań związanych z uzyskaniem decyzji środowiskowej wykracza poza ramy tematu. Decyzja ta stanowi natomiast niezbędny element wniosku o zezwolenie na inwestycję (przedsięwzięcie) Może więc być traktowana jako swego rodzaju „promesa” decyzji inwestycyjnej (zezwoenia na inwestycję)¹⁸⁹, tyle że wyłącznie w odniesieniu do problematyki środowiskowej. Może się bowiem okazać, że pomimo uzyskania decyzji środowiskowej dojdzie do odmowy wydania koncesji, chociażby z przyczyn leżących po stronie wnioskodawcy. Treść decyzji środowiskowej ulega różnicowaniu w zależności od tego, czy poprzedzono ją oceną oddziaływania na środowisko. Przede wszystkim decyzja ta określa wówczas:

- wariant przedsięwzięcia dopuszczony do realizacji;
- rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia, istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich;

¹⁸⁷ Ustawa z 11.07.2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014, poz. 1133.

¹⁸⁸ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 2352, uzasadnienie, s. 31 (sejm.gov.pl., dostęp 31.05.2025).

¹⁸⁹ Wyrok NSA z 2.12.2016 r., II OSK 2280/16.

– wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji niezbędnej do wydania decyzji określonych w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś.

Konsekwencją oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko m.in. może być obowiązek:

- wykonania kompensacji przyrodniczej;
- unikania, zapobiegania, ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz postępowania z uzyskanymi w ten sposób wynikami;
- przedstawienia analizy porealizacyjnej (art. 82 u.o.o.ś.).

Określenie „istotnych warunków korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia” może dotyczyć tylko takiej problematyki, która nie jest przedmiotem regulacji w drodze innych przepisów.

12. W praktyce wiele spośród określonych tak „środowiskowych uwarunkowań” pozbawionych jest istotnej wartości. Przede wszystkim licznym decyzjom środowiskowym można postawić zarzut naruszenia wymagań, jakim musi odpowiadać uzasadnienie decyzji (art. 107 § 3 k.p.a.). Przeważnie sprowadzają one do drobiazgowego opisu przebiegu postępowania, nie dając odpowiedzi na pytanie czym kierował się organ administracji podejmując dane rozstrzygnięcie, w tym dlaczego określił takie a nie inne środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Wadliwe uzasadnienie decyzji nie pozwala natomiast na procesową weryfikację jej zgodności z prawem¹⁹⁰. Można przypuszczać, że uzasadnienia stanowią kompilację wniosków raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, stanowisk organów współdziałających oraz przedstawionych w toku postępowania z udziałem społeczeństwa. W praktyce określenie wspomnianych uwarunkowań środowiskowych przeważnie sprowadza się do wskazania, że obowiązkiem inwestora jest postępowanie zgodnie z wymaganiami prawa dotyczącymi gospodarki wodnej, ochrony przyrody, postępowania z odpadami itd. Niekiedy wspomniane uwarunkowania bywają uszczegóławiane przez wskazanie, jakie inne decyzje należy uzyskać. Takie rozwiązania należy ocenić jako niedopuszczalne. Decyzja administracyjna (w tym również decyzja środowiskowa) nie może bowiem nakładać obowiązku przestrzegania wymagań, które w dostatecznym stopniu wynikają już z powszechnie obowiązujących wymagań (zob. art. 83 Konstytucji). Przykładami mogą być nakazy naprawy szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego, poddawania odpadów procesom odzysku, czasu magazynowania odpadów, uwzględnienia wymagań aktualnie obowiązujących przepisów w zakresie bezpieczeństwa pracy, gospodarki złóżem i ochrony środowiska. Innym przykładem jest nakaz eksploatacji złoża w sposób zapewniający racjonalne i prawidłowe wykorzystanie jego zasobów, odwadnianie zakładu górniczego w sposób zgodny z warunkami określonymi w posiadanym pozwoleniu wodnoprawnym, wykorzystanie wód dołowych w możliwie jak największym stopniu na terenie zakładu, odprowadzanie niewykorzystanych wód dołowych do rzeki zgodnie z warunkami określonymi w posiadanym pozwoleniu wodnoprawnym, przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego urządzeń odprowadzających ścieki, utrzymywanie – podczas eksploatacji na terenach leśnych, rolnych i przyrodniczo cennych – stosunków wodnych właściwych dla ekosystemów występujących na tych terenach, nakaz eksploatacji instalacji na terenie zakładu górniczego w taki sposób, że nie będą one źródłem zorganizowanej emisji substancji pyłowo-gazowych itp. Co więcej, niektóre spośród takich uwarunkowań mogą być niewykonalne; przykładem jest nakaz zawierania ugód¹⁹¹ bądź bieżącej naprawy szkód w obiektach powodowanych ruchem zakładu górniczego¹⁹². Zarzewiem zbędnych sporów może być brak określenia sposobu wykonania niektórych obowiązków. Przykładem może być nakaz prowadzenia okresowych obserwacji terenów o wysokim poziomie wód gruntowych, monitoringu wskazanych elementów środowiska, ale bez określenia jego częstotliwości, metodologii oraz postępowania z uzyskanymi w ten sposób wynikami. Zwraca również uwagę niestaranna terminologia wielu decyzji środowiskowych, zwłaszcza posługiwanie się określeniami typu „około”, „w pobliżu” itp. Nie jest również rzadkością rozbieżność pomiędzy rozstrzygnięciem, uzasadnieniem oraz charakterystyką przedsięwzięcia. Ocena, że treścią decyzji nie może być powtarzanie rozwiązań przewidzianych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, nie budzi wątpliwości zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych. Nie ma zresztą wątpliwości, że uzyskanie koncesji nie zwalnia z przestrzegania powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym dotyczących ochrony środowiska (a więc m.in. nie zwalnia od uzyskania decyzji zezwalających na określone sposoby korzystania z niego, art. 30 ust. 3 p.g.g.).

13. W świetle art. 72 ust. 3 u.o.o.ś. decyzja środowiskowa jest elementem wniosku o podjęcie decyzji wymienionych w jego ust. 1 pkt 4, 4a, 4b, 4c, 5. W zasadzie powinna ona być ostateczna (arg. z ust. 4), ale orzecznictwo dopuszcza możliwość nadawania jej rygoru natychmiastowej wykonalności¹⁹³. Wobec powszechnej praktyki polegającej na przewlekłości po-

¹⁹⁰ Co oznacza istotną wadę decyzji. Skoro nie jest wówczas możliwe ustalenie motywów działania organu administracji, to tym samym instancyjna i ew. sądownoadministracyjna kontrola zgodności jej z prawem jest wykluczona (zob. wyrok NSA z 13.06.86 r., SA/Wr 259/86).

¹⁹¹ Powszechnie wiadomo, że taka ugoda musi być wyrazem zgodnej woli obu stron.

¹⁹² Brak woli poszkodowanego wyklucza możliwość takiej naprawy.

¹⁹³ Zob. m.in. wyroki NSA: z 8.12.2011 r., II OSK 2169/11; z 18.05.2016 r., II OSK 1066/15.

stępowania zmierzających do uzyskania wspomnianych decyzji znakomicie przyspiesza to możliwość uzyskania zezwolenia na realizację przedsięwzięcia (np. koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż), ale może być ryzykowne. Nigdy nie można bowiem wykluczyć uchylenia wspomnianego rygoru¹⁹⁴ a nawet decyzji środowiskowej. Decyzja środowiskowa (a ściśle rzecz biorąc określone nią warunki realizacji przedsięwzięcia) są wiążące dla organów wydających decyzje:

- 1) określających warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji;
- 2) których mowa w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś. (art. 86 ust. 2 u.o.o.ś.).

Sformułowania te trudno uważać za dostatecznie komunikatywne¹⁹⁵. Literalnie rzecz biorąc wymagania określone decyzją środowiskową powinny (w zasadzie) w całości zostać uwzględnione w treści decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś.¹⁹⁶ Wspomniany art. 86 ust. 2 u.o.o.ś. określa zatem dodatkowe wymagania, jakim powinny opowiadać wymienione tam decyzje. Z punktu widzenia problematyki regulowanej Prawem geologicznym i górnictwem dotyczy to koncesji (art. 30 ust. 2 p.g.g.), decyzji inwestycyjnej (art. 49za ust. 2 pkt 2 p.g.g.) oraz w planu ruchu zakładu górnictwa (art. 108 ust. 2 pkt 2 lit. „g”), czy też projektu robót geologicznych (art. 79–80, art. 85–85a p.g.g.). Nasuwa się zatem myśl, że rozstrzygnięcie decyzji środowiskowej powinno zostać inkorporowane do treści zezwolenia na realizację przedsięwzięcia, czyli np. do koncesji wydanej na podstawie Prawa geologicznego i górnictwa. Związane z tym szczegóły trudno natomiast ocenić jako jednoznaczne; powstaje np. pytanie, czy dotyczy to również charakterystyki przedsięwzięcia, stanowiącej załącznik do decyzji środowiskowej. Taki załącznik należy traktować jako element rozstrzygnięcia znajdującego się w decyzji środowiskowej. Z dalszych przepisów wynika, że nie zawsze tak jednak musi być, bowiem *wykonanie warunków decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które nie zostały uwzględnione w decyzjach, o których mowa w art. 86, podlega egzekucji administracyjnej (...) o ile przedsięwzięcie jest realizowane* (art. 86c u.o.o.ś.). Zapewne chodzi o takie uwarunkowania danego przedsięwzięcia, które nie mogą być przedmiotem zezwolenia na jego realizację. Problem jednak polega na tym, że nie zawsze będzie to możliwe; przykładem może być określenie w decyzji środowiskowej uwarunkowań dotyczących przeróbki wydobytej kopaliny¹⁹⁷ czy też jej wywozu. Z punktu widzenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża wymagania te są niedopuszczalne. Znacznie trudniej jest ustalić, czego mają dotyczyć *warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji* (art. 86 pkt 1 u.o.o.ś.). W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że chodzi tu o inne (w stosunku do art. 72 ust. 1) decyzje określające warunki korzystania ze środowiska, w tym pozwolenia emisyjne czy też dotyczące gospodarowania wodami¹⁹⁸, z czym trudno się jednak zgodzić. O tym, kiedy wymagana jest decyzja administracyjna, może bowiem przesądzać wyłącznie ustawa.

Praktyka organów koncesyjnych najczęściej polega na tym, że zobowiązują one w treści koncesji (czego podstawą jest art. 30 ust. 2 p.g.g.) przestrzegania wymagań przewidzianych określoną decyzją środowiskową.

14. Z punktu widzenia tematu pojawia się pytanie, czy każda zmiana koncesji (decyzji inwestycyjnych czy też planów ruchu objętych hipotezą art. 72 u.o.o.ś.) wymaga uzyskania nowej (bądź zmiany dotychczasowej) decyzji środowiskowej. Wiadomo, że ta ostatnia zachowuje swą skuteczność w zasadzie przez 6 (niekiedy przez 10) lat. Jeżeli przed upływem tego terminu miałyby dojść do zmiany decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 pkt 4, 4a, 4b oraz 5, a wnioskowana zmiana mieściłaby się w granicach wyznaczonych decyzją środowiskową, uzyskanie nowej decyzji jest zbędne. Wedle art. 72 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 2 u.o.o.ś. obowiązek uzyskania decyzji środowiskowej nie dotyczy zmian:

- 1) decyzji wymienionych w ust. 1, polegających na ustaleniu lub zmianie formy lub wielkości zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania objętej nią działalności (pkt 1) bądź zmianie danych wnioskodawcy (pkt 2);
- 2) koncesji lub decyzji wymienionych w ust. 1 pkt 4¹⁹⁹ oraz 5²⁰⁰, polegających także na:
 - zmniejszeniu powierzchni²⁰¹, w granicach której ma być prowadzona działalność,
 - przeniesieniu koncesji lub decyzji na inny podmiot;

¹⁹⁴ W świetle art. 86f ust. 6 u.o.o.ś. postępowanie koncesyjne ulega wówczas zawieszeniu. Zob. wyrok WSA z 24.04.2024, II SA/Bd 82/24.

¹⁹⁵ Zob. Dobrowolski G., 2021 – Problem „związania” decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, oraz tam powołaną literaturę.

¹⁹⁶ Zob. wyrok NSA z 24.11.2021 r., II OSK 1674/21.

¹⁹⁷ W zakresie, w jakim nie podlega ona rygorom dotyczącym zakładu górnictwa; przykładem mogą być mobilne urządzenia służące do kruszenia i sortowania wydobytej kopaliny. Nie ma zresztą przeszkód do dokonywania takiej przeróbki przez innego przedsiębiorcę.

¹⁹⁸ Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), 2017 – Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz.

¹⁹⁹ Czyli koncesji na:

- wydobywanie kopalin ze złóż;
- podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji;
- podziemne składowanie odpadów;
- podziemne składowanie dwutlenku węgla.

²⁰⁰ Czyli decyzji określającej szczególne warunki wydobywania kopaliny w przypadku tzw. koncesji łącznej wydanej pod rządą pr.g.g.1994.

²⁰¹ Określenie to jest niefortunnym skrótem myślowym. W istocie zapewne chodzi tu nie o „powierzchnię”, lecz o „przestrzeń”, rozumianą jako bryła trójwymiarowa. Zmniejszenie wspomnianej „przestrzeni” może jednak nie wpływać na wielkość (powierzchnię) jej rzutu.

- zmianie głębokości robót geologicznych związanych z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złoża kopaliny, wykonywanych metodą otworów wiertniczych,
- zmianie koncesji lub decyzji, polegającej na zmianie terminu rozpoczęcia działalności lub ograniczeniu prowadzenia działalności objętej koncesją lub decyzją, o ile mieści się ono w zakresie objętym decyzją środowiskową,
- zmianie zakresu prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub harmonogramu robót geologicznych, „nie stanowiących przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko lub przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”,
- zmianie terminu rozpoczęcia prac i robót geologicznych,
- zmianie wymagań dotyczących przekazywania próbek i danych geologicznych,
- zmniejszeniu granic obszaru górniczego i trenu górniczego;

3) planu ruchu (a w istocie zatwierdzającej go decyzji), o którym mowa w ust. 1 pkt 4a oraz 4b).

Szczegółowa analiza przedstawionych wyżej wyjątków wykracza poza ramy tematu. Warto natomiast zwrócić uwagę, że są one nieprzemysłane, kazuistyczne, przedstawione prymitywną terminologią, a po części nawet zbędne. W świetle art. 34 ust. 1a p.g.g. do zmiany koncesji stosuje się odpowiednio przepisy o jej udzieleniu. Z punktu widzenia tematu jest zatem oczywiste, że jeżeli zmiana dotyczy takich elementów koncesji, które pozostają obojętne z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska (w tym gospodarowania jego zasobami), uzależnianie jej od decyzji środowiskowej jest całkowicie zbędne. Przykładem może być chociażby zmiana nazwy (formy prawnej) przedsiębiorcy.

15. W wyniku zmian dokonanych ustawą z 9.10.2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw²⁰² decyzje środowiskowe częściowo uzyskały cechę „samowykonalności”²⁰³. Naruszenie warunków oraz obowiązków określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które nie zostały uwzględnione w decyzjach, o których mowa w art. 86 (czyli w zezwoleniach na realizację przedsięwzięć) jest przesłanką wymierzenia przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska administracyjnej kary pieniężnej w kwocie od 5000 do 1 000 000 zł (art. 136a u.o.o.ś.). Niezależnie od tego jeżeli przedsięwzięcie jest realizowane, wówczas wykonanie warunków decyzji środowiskowych, które nie zostały uwzględnione w zezwoleniach na realizację przedsięwzięcia, może być przedmiotem egzekucji administracyjnej (art. 86c u.o.o.ś.).
16. Decyzja środowiskowa podjęta w postępowaniu, w którym nie jest wymagana ocena oddziaływania na środowisko nie określa wspomnianych uwarunkowań. W zasadzie dotyczy to przedsięwzięć zaliczonych do kategorii II (tj. „mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”).

§ 3. PROBLEM TZW. „KONCESJI 2020”

17. Do niedawna w obrocie prawnym pozostawały koncesje na wydobywanie niektórych kopaliny uzyskane z końcem ubiegłego stulecia, kiedy to w Polsce nie funkcjonował system ocen oddziaływania na środowisko w obecnym znaczeniu tego określenia. Dotyczyło to przede wszystkim węgla kamiennego i brunatnego; terminy koncesji na ich wydobywanie upływały około 2020 r. Trudności związane z uzyskaniem przez niektórych przedsiębiorców decyzji środowiskowych spowodowały, że ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie o charakterze nadzwyczajnym (tzw. nowela czerwcową)²⁰⁴. Polegało ono na stworzeniu możliwości jednorazowego przedłużenia terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego, węgla brunatnego oraz siarki rodzimej bez potrzeby przedłożenia decyzji środowiskowych, a w konsekwencji bez wymaganych ocen oddziaływania na środowisko²⁰⁵. Co ciekawe, w toku prac nad projektem jego rozwiązania oceniono jako nienaruszające prawa europejskiego. Jedną z przesłanek dokonania takiej zmiany było uzasadnienie jej „racjonalną gospodarką złożem”. Nie sposób jednak zakładać, by jakakolwiek inna zmiana koncesji na wydobywanie kopaliny mogła naruszać wymagania w tym zakresie. Wręcz przeciwnie; naruszenie wymagań racjonalnej gospodarki złożem jest bezwzględnie przesłanką zarówno odmowy wydania, jak i przedłużenia koncesji (art. 29 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 1a p.g.g.). Nie ma też wątpliwości, że jedną z przesłanek „racjonalnej gospodarki złożem” jest jej zgodność z prawem. Rozwiązania przewidziane nowelą czerwcową stały się podstawą przedłużenia terminów obowiązywania kilkunastu koncesji m.in. na wydobywanie węgla kamiennego oraz brunatnego, a także jedną z przyczyn czesko-polskiego sporu dotyczącego koncesji na wydobywanie węgla

²⁰² Dz. U. 2015, poz. 1936.

²⁰³ Zob. opinię Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przedstawioną 3.02.2022 r. (sprawa C-121/21) Republika Czeska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 222 i n.; <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=253306&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=27112082> (dostęp 31.05.2025 r.).

²⁰⁴ Zob. art. 3 pkt 1 ustawy z 15.06.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018, poz. 1563.

²⁰⁵ Zob. Lipiński. A., 2018 – Koncesje górnicze 2020.

brunatnego ze złoża Turów²⁰⁶. Skarżąca zarzuciła m.in. podjęcie decyzji przedłużającej koncesję bez wymaganej prawem europejskim oceny oddziaływania na środowisko, co w tym przypadku jednak nie polegało na prawdzie. Można natomiast przypuszczać, że jednym z efektów tego sporu stało się uchylenie rozwiązania pozwalającego na dokonanie wspomnianych zmian koncesji z wyłączeniem wymagań dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. Powstaje natomiast pytanie, jak obecnie kształtuje się sytuacja prawna koncesji, których termin obowiązywania uległ w ten sposób przedłużeniu. Zdaniem NSA w stanie prawnym i faktycznym istniejącym po 1.05.2004 r., *rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 247 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (...) zachodzi nie tylko wtedy, gdy istnieje oczywisty dysonans pomiędzy treścią przepisu a rozstrzygnięciem objętym decyzją, ale także wówczas, gdy organ podatkowy wydał decyzję ostateczną w oparciu o przepis prawa krajowego, która to norma prawna, poprzez proste zestawienie, pozostaje w oczywistej sprzeczności z prawem wspólnotowym*²⁰⁷. Co prawda ocena ta wypowiedziana została w odniesieniu do prawa podatkowego, ale z powodzeniem można odnieść ją również do problematyki prawnych uwarunkowań ochrony środowiska. Nie ma bowiem wątpliwości, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed prawem krajowym²⁰⁸.

18. Powstaje więc pytanie, jak obecnie kształtuje się sytuacja prawna tych koncesji, których termin obowiązywania został przedłużony bez przewidzianych prawem UE ocen oddziaływania na środowisko, aczkolwiek w sposób zgodny z obowiązującymi wówczas wymaganiami prawa polskiego. Zdaniem NSA dopóki domniemanie zgodności krajowych norm prawnych z Konstytucją RP nie zostanie wzruszone na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, organy państwa (w tym organy administracji publicznej) zobowiązane są stosować te przepisy. Dotyczy to jednak wyłącznie norm krajowych. Jeżeli chodzi o stosowanie prawa wspólnotowego to obowiązek taki spoczywa na każdym organie stosującym prawo, w tym również na organach administracji publicznej. Nie ma domniemania zgodności norm prawa krajowego z prawem wspólnotowym²⁰⁹. Zatem organ administracji publicznej, bez konieczności czekania na orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, obowiązany jest oceniać zgodność przepisów krajowych, nawet rangi ustawowej, z prawem wspólnotowym i w procesie stosowania prawa dokonywać prowsólnotowej wykładni przepisów prawa krajowego²¹⁰. Zgodność z prawem polskim nie eliminuje naruszenia prawa wspólnotowego²¹¹. Istota zmian dotyczących „koncesji 2020” polega natomiast na zezwoleniu na kontynuację dotychczasowej działalności. Literalnie rzecz biorąc nie jest to wprawdzie „rozpoczęcie działalności” określonej koncesją, ale odpowiada funkcji rozwiązań dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. Z punktu widzenia tematu oznacza to, że decyzja, która została podjęta na podstawie ustawy kolidującej z wymaganiami prawa europejskiego, musi zostać oceniona jako podjęta z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), a więc obciążona nieusuwalną wadą, skutkującą jej nieważnością.
19. Prawodawca określając prawny model koncesji regulowanych Prawem geologicznym i górnictwem zdawał sobie sprawę zarówno z potencjalnej wadliwości wielu decyzji podejmowanych w omawianych sprawach, jak i ze znacznej kapitałochłonności działalności stanowiącej jego przedmiot. Stwierdzenie nieważności koncesji oznacza konieczność zaprzestania stanowiącej jej przedmiot działalności, w dodatku bez pewności, że w wyniku ponowienia procedur dojdzie do wydania nowej decyzji, tym razem w pełni korespondującej z prawem. Wyrazem tego jest art. 42 ust. 1 pkt 1 p.g.g., wedle którego w *sprawach uregulowanych niniejszym działem* (a więc w odniesieniu do decyzji dotyczących koncesji) *rozpoczęcie działalności objętej koncesją uważa się za zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych*, co w świetle art. 156 § 2 k.p.a. *in fine* stanowi nieusuwalną przeszkodę do stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Decyzja jest wprawdzie obciążona kwalifikowaną i nieusuwalną wadą prawną, ale nadal pozostaje w mocy²¹². Celem omawianego rozwiązania jest uniknięcie sytuacji polegającej na tym, że niezwykle kapitałochłonna oraz mająca kluczowe znaczenie (zaliczana do „celów publicznych”) działalność musiałaby zostać przerwana, co rzecz jasna, generowałoby kolejne koszty, np. związane z odpowiedzialnością za szkody, w tym te, których doznał przedsiębiorca. Zaistnienie takich „nieodwracalnych skutków prawnych” nie uchybia natomiast obowiązkowi naprawienia szkody (art. 42 ust. 2 p.g.g.). Nie ma natomiast wątpliwości, że wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa stanowi klasyczny przykład szkody spowodowanej przez niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej, za którą odpowiada Skarb Państwa (art. 417 k.c.).

²⁰⁶ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawa C-121/21.

²⁰⁷ Wyrok z 11.06.2010 r., I FSK 449/09. Zob. wyrok NSA z 13.12.2016 r., I GSK 305/15.

²⁰⁸ Zob. wyroki NSA z 7.06.2013 r., I FSK 720/12; z 13.12.2016 r., I GSK 301/15, a także nieprawomocny wyrok WSA z 26.05.2022 r., VI SA/Wa 2191/20.

²⁰⁹ Zob. wyrok NSA z 21.05.2009 r., II FSK 131/08.

²¹⁰ Zob. wyroki NSA: z 2.04.2009 r., I FSK 4/08; z 11.06.2010 r., I FSK 449/09.

²¹¹ Zarzut przedłużenia koncesji na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża Turów, dokonanego bez wymaganej oceny oddziaływania na środowisko był jednym z głównych argumentów skargi Republiki Czeskiej w sprawie rozpoznawanej przez TSUE (C-121/21). Do merytorycznego rozpoznania sporu jednak nie doszło, a okoliczności sprawy uzasadniają wniosek, że argument ten mijał się z prawdą. Zob. Lipiński A., 2021 – Glosa do postanowienia TSUE z 21 maja 2021 r., C 121-21.; Lipiński A., 2022 – Nakaz natychmiastowego wstrzymania wydobywania węgla brunatnego ze złoża Turów oraz dzienna kara pieniężna (rozważania na tle postanowień TSUE z 21 maja 2021 r. oraz z 20 września 2021 r., C 121/21; Lipiński A., 2024 – Czesko-polski spór przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej – komentarz w związku ze stanowiskiem Rzecznika Generalnego (sprawa C-121/21).

²¹² Zob. wyrok WSA z 31.03.2016 r., II SA/Bk 72/16; wyrok SN z 14.02.2019 r., IV CSK 575/17.

20. Powstaje w związku z tym pytanie, czy dopuszczalna jest „legalizacja” tych koncesji, które nie były poprzedzone wymaganą prawem wspólnotowym oceną oddziaływania na środowisko bądź analizą potrzeby jej dokonania (wedle prawa polskiego – decyzją środowiskową). Tego rodzaju problem pojawił się już w praktyce funkcjonowania prawa europejskiego i po części nawet ma swój wyraz w dyrektywie 2011/92, które dopuszcza ocenę oddziaływania na środowisko przedsięwzięć *już zatwierdzonych, zrealizowanych lub będących w toku realizacji*²¹³. W ślad za dotychczasowym orzecnictwem TSUE przyjął, że zgodnie z przewidzianą w art. 4 TFUE zasadą lojalnej współpracy państwa członkowskie mają obowiązek usuwania sprzecznych z prawem skutków tego naruszenia prawa Unii. Właściwe organy krajowe są zatem zobowiązane do podjęcia w ramach swoich właściwości wszelkich środków, które są niezbędne, by konwalidować zaniechanie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, na przykład cofając lub zawieszając wydane już zezwolenia w celu przeprowadzenia takiej oceny. W wypadku zaniechania przeprowadzenia wymaganej dyrektywą 85/337 oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko prawo Unii z jednej strony nakłada na państwa członkowskie obowiązek usuwania sprzecznych z prawem skutków tego zaniechania, a z drugiej strony nie stoi na przeszkodzie temu, by ocena tego oddziaływania została przeprowadzona tytułem legalizacji po wybudowaniu i oddaniu do użytku danej instalacji pod warunkiem, że:

- przepisy krajowe umożliwiające tę legalizację nie stwarzają zainteresowanym okazji do obejścia norm prawa wspólnotowego lub uchylenia się od ich stosowania oraz
- ocena przeprowadzona tytułem legalizacji nie dotyczy jedynie oddziaływania tej instalacji na środowisko w przyszłości, ale uwzględnia także skutki dla środowiska, które wystąpiły od czasu wybudowania tej instalacji²¹⁴.

21. W prawie polskim nie ma wprawdzie powszechnie obowiązujących rozwiązań dotyczących oceny oddziaływania na środowisko już zrealizowanych przedsięwzięć, co nie oznacza, że ustawodawca nie dostrzegł omawianego problemu. Potrzeba takiej oceny może bowiem stanowić konsekwencję niezwykle zróżnicowanych przyczyn, począwszy od tego, że przedsięwzięcie, które musi być poprzedzone decyzją środowiskową zostało zrealizowane z jej pominięciem, kończąc na sytuacji polegającej na tym, że decyzja środowiskowa będąca podstawą zezwolenia na realizację przedsięwzięcia z jakichkolwiek przyczyn (np. w wyniku stwierdzenia nieważności) już po zrealizowaniu przedsięwzięcia wyeliminowana została z obrotu prawnego. Dopuszczalność uzyskiwania decyzji środowiskowych co najmniej w odniesieniu do niektórych istniejących już przedsięwzięć nie budzi wątpliwości w orzecnictwie sądów administracyjnych²¹⁵. Potrzebę rozwiązań legislacyjnych dostrzegł również prawodawca, jednak wyłącznie w odniesieniu do niektórych rodzajów przedsięwzięć. W istocie bowiem, zakres przedmiotowy decyzji środowiskowych jest znacznie szerszy, niż by to wynikało z wspomnianej ustawy z 3.10.2008 r. Jej art. 71 ust. 2 przewiduje wyraźnie, że obejmuje on „planowane” przedsięwzięcia. Zakres ten jest wyznaczany również przez ustawy szczegółowe. Przykładami są:

- Prawo budowlane²¹⁶ – powszechnie wiadomo, że w Polsce plagą są samowole budowlane, czyli budowa bez wymaganego pozwolenia (zgłoszenia zamiaru budowy) lub z naruszeniem określonych tam wymaganiami. Przez wiele lat prawo nie dopuszczało ich legalizacji. Taką możliwość zaczęto wprowadzać dopiero niedawno. Jednym z dokumentów wymaganych do legalizacji obiektów budowlanych zaliczanych do kategorii „mogących znacząco oddziaływać na środowisko” jest decyzja środowiskowa o czym przesądza omawiana ustawa (art. 49 ust. 4–4a);
- Prawo wodne²¹⁷ w odniesieniu do urządzeń wodnych. Również wiele z nich to obiekty wykonywane „na dziko”, w tym nierzadko w wyniku spontanicznych działań właścicieli nieruchomości chroniących swe mienie przed destrukcyjnym oddziaływaniem wód (art. 190, art. 407 ust. 1 pkt 2).

Przedstawione wyżej rozwiązania mają właśnie na celu legalizację zezwoleń na realizację przedsięwzięcia wydanych z naruszeniem wymagań dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. Nie ma wprawdzie uniwersalnych rozwiązań dotyczących „legalizacji” przedsięwzięć, którym można postawić zarzut realizacji z uchybieniem wymagań dotyczących ocen oddziaływania na środowisko, ale w literaturze i w orzecnictwie nie ma wątpliwości co do tego, że dopuszczalne jest dokonanie takiej oceny również po uzyskaniu zezwolenia na przedsięwzięcie, a nawet po zrealizowaniu tego ostatniego²¹⁸. W praktyce oznacza to jednak, że przedsięwzięcie podlegające wymaganiom dotyczącym wspomnianych ocen przez bliżej nieokreślony czas funkcjonować będzie z ich pominięciem, a w dodatku nigdy nie wiadomo, czy ich wynikiem stanie się możliwość kontynuacji przedsięwzięcia. Odnosząc ten problem do „koncesji 2020” oznacza to, że czas niepewności

²¹³ Załącznik nr II pkt 13a.

²¹⁴ Wyroki TSUE z 3.07.2007 r., C-215/06; z 26.07.2017 r., C-196/16 oraz C-197/16.

²¹⁵ Zob. np. wyroki NSA: z 23.05.2013 r., II OSK 3013/12; z 28.10.2016 r., II OSK 764/16 oraz tam powołane orzecznictwo.

²¹⁶ Ustawa z 7.07.1994 r., Dz. U. 2025 r., poz. 418.

²¹⁷ Ustawa z 20.07.2017 r., Dz. U. 2024, poz. 1087 ze zm.

²¹⁸ Zob. Szuma K., Szuma J., 2011 – Dopuszczalność ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla istniejącej inwestycji w orzecnictwie sądów administracyjnych; Goździewicz-Biechońska J., 2018 – Dopuszczalność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla zrealizowanego przedsięwzięcia – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 26.07.2017 r., C-196/16 i C-197/16, Comune di Corridonia i in. i Aldo Alessandrini i in. przeciwko Provincia di Macerata i in. Zob. również wyroki NSA: z 26.11.2008 r. II OSK 1481/07; z 3.02.2010 r., II OSK 6/10; z 26.11.2011 r., II OSK 1820/11; z 18.05.2016 r., II OSK 1063/15; z 28.10.2016 r. II OSK 764/1.

niezbędny do sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz niezbędny do dokonania oceny oddziaływania na środowisko w postępowaniu zakończonym decyzją pierwszoinstancyjną może sięgać co najmniej kilku lat. Oznacza to znaczne zwiększenie ryzyka inwestycyjnego, zwłaszcza biorąc pod uwagę konfliktogenność przedsięwzięć w zakresie geologii i górnictwa oraz potencjalne sprzeczności społeczne²¹⁹. W istocie przyczyny tego stanu rzeczy tkwią w błędnych rozwiązaniach legislacyjnych stanowiących konsekwencje działania władz publicznych, czego skutki obciążają przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie geologii i górnictwa. Istota demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oznacza natomiast, że obowiązkiem władz publicznych jest usunięcie skutków swych zaniedbań zwłaszcza jeżeli podważają one konstytucyjną swobodę przedsiębiorczości (art. 20 Konstytucji) oraz godzą w elementarne zasady uczciwego postępowania. Racjonalne rozwiązanie tego problemu może nastąpić w drodze nieznacznej modyfikacji stanu prawnego. Brak natomiast jakichkolwiek informacji o inicjatywach władz publicznych zmierzających do racjonalnego rozwiązania tego problemu.

ROZDZIAŁ VII

Przebieg postępowania koncesyjnego

§ 1. WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA KONCESYJNEGO

1. Postępowanie koncesyjne jest rodzajem postępowania administracyjnego. Istota tego ostatniego jest powszechnie znana, a w konsekwencji nie ma potrzeby omawiania wszystkich szczegółów związanych z jego wszczęciem oraz przebiegiem. Z tej też przyczyny dalsze uwagi odnoszą się wyłącznie do tych problemów, które zostały uregulowane inaczej, niż to ma miejsce w ogólnym postępowaniu administracyjnym, jak i tych, które w praktyce koncesjonowania wzbudziły największe wątpliwości. Wspomniane postępowanie może zostać wszczęte wyłącznie na wniosek. Teoretycznie rzecz biorąc szczególnie ważny interes strony może spowodować, że w sprawie, w której ustawa wymaga wniosku strony, po uzyskaniu jej zgody, postępowanie zostanie wszczęte z urzędu (art. 61 § 2 k.p.a.), jednak w praktyce oznaczałoby to, że organ koncesyjny musiałby z urzędu ustalić okoliczności stanowiące treść wniosku, co zapewne byłoby trudne do pogodzenia z interesem publicznym. Rozwiązanie to należy więc odrzucić, aczkolwiek wątpliwości dotyczą koncesji węglowodorowych.
2. Nie jest tajemnicą, że wnioski koncesyjne częstokroć nie spełniają wymagań prawa. Powszechną praktyką jest sporządzanie ich przez osoby, które nie dysponują dostateczną wiedzą z zakresu tematu. Organ koncesyjny nie może natomiast odmówić przyjęcia wniosku, który nie odpowiada prawu (niekompletnego, art. 31 zd. 1 p.p.). Istotne jest, że datą wszczęcia postępowania koncesyjnego jest dzień doręczenia wniosku właściwemu w sprawie organowi koncesyjnemu lub dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej (art. 61 § 3a k.p.a.). Skutek wszczęcia postępowania administracyjnego wywołuje również wniesienie podania, które nie spełnia wymagań ustalonych przepisami prawa (art. 63 § 2–3a k.p.a.), chyba że zachodzą okoliczności wskazane w art. 61a § 1 k.p.a. Oznacza to, że czynności organu koncesyjnego wymienione w art. 64 § 2 k.p.a. (wezwanie wnoszącego podanie do usunięcia jego braków w terminie nie krótszym, niż 7 dni, pouczenie go, że nieusunięcie tych braków w wyznaczonym terminie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania) podejmowane są w ramach toczącego się już postępowania. Nie ma przy tym znaczenia, czy wniosek spełnia wszystkie wymagania prawa²²⁰. Spotykane w praktyce niektórych organów koncesyjnych stanowisko, jakoby do wszczęcia postępowania w trybie wnioskowym może dojść wyłącznie w wyniku wniosku odpowiadającego prawu (czyli spełniającego wszystkie jego wymagania), nie znajduje dostatecznych podstaw. Inaczej mówiąc wniosek nie spełniający wymagań prawa wszczynają postępowanie, aczkolwiek termin rozstrzygnięcia o jego zasadności ulega wówczas przesunięciu (zob. art. 21 ust. 6 p.g.g.).
3. W postępowaniach koncesyjnych wyłączone jest stosowanie art. 32 p.p., z którego wynika, że organ administracji ma obowiązek potwierdzenia złożenia wniosku koncesyjnego (art. 21 ust. 2 p.g.g.). Celowość tego wyłączenia budzi wątpliwości. Nie ma bowiem przeszkód, by przedsiębiorca zażądał zaświadczenia o złożeniu wniosku (art. 217 k.p.a.), albo by składając wniosek zażądał potwierdzenia jego złożenia w drodze adnotacji na kopii wniosku. O złożeniu wniosku może zresztą świadczyć dowód nadania przesyłki pocztowej (poleconej, a nawet za zwrotnym poświadczeniem odbioru). Inaczej mówiąc organ koncesyjny nie jest wprawdzie zobowiązany do tego, by z urzędu potwierdzić złożenie wniosku, natomiast skutek równoważny z takim „potwierdzeniem” można osiągnąć w inny sposób.

²¹⁹ Zob. Ptak M., 2019 – Górnictwo odkrywkowe w Polsce. Uwarunkowania prawne i środowiskowe. Stan-analiza-ocena.

²²⁰ Zob. uchwałę NSA z 3.09.2013 r., I PS 2/14 oraz wyrok NSA z 30.08.2019, II OSK 2410/17. Zob. również Janiak P., 2023 – Data wszczęcia administracyjnego postępowania ogólnego na żądanie strony.

4. Wniosek koncesyjny składa się w jednym egzemplarzu. Organ koncesyjny może żądać elektronicznej kopii wniosku (wraz załącznikami), złożonej na informatycznych nośnikach danych, celem przedłożenia go organom, o którym mowa w art. 8 i art. 23 ust. 1–3. Przepisy te uzależniają podjęcie określonych ustawą decyzji (zwłaszcza dotyczących koncesji) od współdziałania (uzgodnienia, uzyskania opinii) ze wskazanymi w tych przepisach organami administracji. „Żądanie” złożenia kopii wniosku ma postać niezaskarżalnego postanowienia organu koncesyjnego (art. 123 w zw. z art. 141 § 1 k.p.a.). Uzyskanie stanowiska organu współdziałającego odbywa się wedle zasad określonych w art. 106 k.p.a. Przepis ten nie wymaga jednak przedłożenia (organowi współdziałającemu) wniosku o podjęcie decyzji (zob. dalej, § 7).

§ 2. TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA

5. Jeżeli elementem wniosku są informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, wnioskodawca może żądać nadania im klauzuli poufności²²¹ (art. 28 ha ust. 1 p.g.g.). W rozumieniu ustawy z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²²² „tajemnicą przedsiębiorstwa” są informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, a uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności. Ich pozyskanie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, w szczególności gdy następuje bez zgody uprawnionego do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi i wynika z nieuprawnionego dostępu, przywłaszczenia, kopiowania dokumentów, przedmiotów, materiałów, substancji, plików elektronicznych obejmujących te informacje lub umożliwiających wnioskowanie o ich treści (art. 11 ust. 2–3). Zdaniem SN do uznania określonej informacji (wiadomości) za taką tajemnicę muszą łącznie być spełnione trzy przesłanki: *dana informacja (wiadomość) musi mieć charakter techniczny, technologiczny, handlowy lub organizacyjny przedsiębiorstwa, nie została ujawniona do wiadomości publicznej, a także podjęto w stosunku do niej niezbędne działania w celu zachowania poufności. Ujawnienie poszczególnych informacji nie może wynikać tylko ze swobodnego uznania przedsiębiorcy, lecz powinno opierać się na uzasadnionym przypuszczeniu, że dana wiadomość nie była jeszcze publicznie znana, że jej ujawnienie zagrażałoby istotnym interesom przedsiębiorcy oraz że wiadomość ta może być uważana za poufną w świetle zwyczajów i praktyki danej branży lub zawodu*²²³. Z punktu widzenia tematu tajemnicą przedsiębiorcy mogą być przede wszystkim objęte informacje o charakterze technicznym i technologicznym. Przyjmuje się, że informacja ma charakter technologiczny, kiedy dotyczy najogólniej rozumianych sposobów wytwarzania, wzorów i metod działania. Informacja staje się „tajemnicą”, kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich. Nie traci natomiast swojego charakteru przez to, że wie o niej pewne ograniczone grono osób zobowiązanych do dyskrecji (np. pracownicy przedsiębiorstwa). Pozostanie określonych informacji tajemnicą przedsiębiorstwa wymaga, aby przedsiębiorca podjął działania zmierzające do wyeliminowania możliwości ich dotarcia do osób trzecich w normalnym toku zdarzeń, bez konieczności podejmowania szczególnych starań. Wśród tych działań wymienia się konieczność poinformowania pracownika o poufnym charakterze wiedzy, techniki, urządzenia. Nie oznacza to jednak, że osoby, które przypadkowo weszły w posiadanie danej informacji, są zwolnione z obowiązku zachowania tajemnicy. Tajemnicę przedsiębiorstwa należy przy tym odróżnić od specjalistycznej wiedzy, chociaż granica pomiędzy taką wiedzą dostępną określonemu kręgowi osób a tajemnicą może być trudna do uchwycenia²²⁴.
6. Ustawa nie daje odpowiedzi na pytanie, w jakim terminie należy złożyć wniosek o nadanie klauzuli poufności. Określenie *przedsiębiorca przekazujący podczas postępowania o udzielenie koncesji informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa...* zdaje się sugerować, że chodzi tu o informacje przekazywane zarówno wraz z wnioskiem koncesyjnym (w tym stanowiące jego element), jak i w toku postępowania, aż do jego zakończenia. W interesie wnioskodawcy może zatem być jak najszybsze złożenie wniosku o nadanie klauzuli poufności, rzecz jasna z jednoczesnym spełnieniem dalszych wymagań określonych art. 28ha p.g.g. Wnioskodawca musi uzasadnić swe żądanie, a nadto z przekazanych informacji (tj. objętych wnioskowaną klauzulą poufności) sporządzi streszczenie, *które może zostać udostępnione innym uczestnikom postępowania* (ust. 2). Ustawa nie określa, w jakiej formie należy rozstrzygnąć o tego rodzaju żądaniu. Wniosek o nadanie wspomnianej klauzuli nie przesądza o jej uzyskaniu. Przede wszystkim organ koncesyjny musi ocenić zasadność żądania wnioskodawcy. W świetle art. art. 123 k.p.a. należy przyjąć, że formą działania organu koncesyjnego może być wyłącznie niezaskarżalne postanowienie, co w praktyce nie zapewnia należytej ochrony interesów stron. Wnioskodawca może kwestionować zasadność odmowy nadania klauzuli poufności wyłącznie w drodze odwołania od decyzji kończącej

²²¹ Zob. Maj A., 2018 – Tajemnica w postępowaniu administracyjnym.

²²² Dz. U. 2022, poz. 1233. Zob. także dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z 8.06.2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem.

²²³ Wyrok z 3.10.2000, I CKN 304/00. Zbliżone stanowisko zajmują sądy administracyjne. Zob. np. wyrok WSA z 16.06.2020 r., II SA/OI 940/19 oraz NSA z 18.02.2025 r., III OSK 722/22.

²²⁴ Wyrok SN z 6.06.2003 r., IV CKN 2011/01.

postępowanie. Również pozostałe strony mogą podważać zasadność nadania wspomnianej klauzuli tylko w ten sposób. Ustawa nie określa jakichkolwiek terminów podjęcia wspomnianego rozstrzygnięcia, a do tego czasu informacje objęte wnioskiem są dostępne dla wszystkich uczestników postępowania, a przede wszystkim dla jego stron. Powstaje wreszcie pytanie, jak rozumieć możliwość udostępnienia streszczenia „innym uczestnikom postępowania”. Takim uczestnikiem jest np. biegły oraz podmiot na prawach strony. „Uczestniczącym w postępowaniu” jest również organ współdziałający w podjęciu decyzji, jak również ten, kto wchodzi w skład organu doradczego znajdującego się w strukturze urzędu obsługującego dany organ administracji. Nie określono natomiast jakichkolwiek standardów ochrony fizycznej informacji objętych klauzulą poufności; nie istnieje również podstawa prawna pozwalająca na ustalenie ich w drodze aktu wykonawczego. W konkluzji wypada stwierdzić, że o ile potrzeba ochrony niektórych informacji stanowiących element wniosku koncesyjnego zasługuje na aprobatę, o tyle przyjęte w tej mierze rozwiązania pozbawione są wyobraźni.

§ 3. STRONY POSTĘPOWANIA KONCESYJNEGO

7. Niezwłocznie po wszczęciu postępowania organ administracji ma obowiązek zawiadomić o tym wszystkie osoby będące stronami w sprawie (art. 61 k.p.a.). Jeżeli natomiast zachodzi potrzeba uzupełnienia wniosku, błędem jest dokonywanie wspomnianych zawiadomień dopiero po jego dokonaniu. Wiąże się z tym problem ustalenia, kto jest stroną postępowania koncesyjnego. W świetle art. 28 k.p.a. jest nią (...) *każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek*²²⁵. Bezspornie przede wszystkim jest nim wnioskodawca. Kluczowe znaczenie ma również ustalenie, czyich praw (obowiązków) dotyczy wynik postępowania koncesyjnego. Z art. 41 ust. 1 p.g.g. wynika, że *jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu*²²⁶ *w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych, z wyłączeniem badań sejsmicznych w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, są ich właściciele (użytkownicy wieczysti)*. Wyłączenie dotyczące badań sejsmicznych trudno uznać za racjonalne. Są one rodzajem badań geofizycznych i polegają na pomiarze oraz analizie sztucznie wygenerowanych fal sejsmicznych w ośrodku skalnym²²⁷. Przede wszystkim o tym, czy ktoś jest bądź nie jest stroną postępowania, nie powinien przesądzać rodzaj kopaliny, a wyłącznie sposób oddziaływania na cudze prawa podmiotowe bądź obowiązki. Wspomniane badania sejsmiczne mogą wymagać korzystania z cudzej nieruchomości (np. w celu zainstalowania tam stanowiska pomiarowego lub wzbudzenia fali sejsmicznej), a nie sposób zakładać, że może to się odbywać bez wiedzy i wbrew woli jej właściciela, zwłaszcza że może on nie mieć interesu prawnego w ich wykonaniu²²⁸. Badania sejsmiczne w innych celach nie podlegają wprawdzie koncesjonowaniu, natomiast właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości, w granicach której są wykonywane roboty geologiczne (do których zalicza się część badań sejsmicznych, zob. art. 6 ust. 1 pkt 11 p.g.g.) z pewnością jest stroną postępowania w sprawie projektu robót geologicznych zezwalających na ich wykonywanie. Ustawa jednocześnie przesądza, że stroną postępowań koncesyjnych *w odniesieniu do badań sejsmicznych w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, jest wnioskodawca* (art. 41 ust. 1a p.g.g.). Rozwiązanie to zapewne należy interpretować w ten sposób, że chodzi tu (podlegające koncesjonowaniu) poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1, polegające na wykonywaniu badań sejsmicznych. Ustawa nie przewiduje bowiem koncesjonowania „badań struktur geologicznych związanych z występowaniem” wspomnianych złóż. Brak też podstaw by zakładać, że wspomniany wnioskodawca jest jedyną stroną postępowania. Rozwiązania te nie sposób ocenić jako przemyślane.
8. Znacznie trudniej ustalić jest natomiast, kto może być stroną postępowania w przypadku działalności (koncesjonowanej) wykonywanej wprawdzie poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych, ale oddziałujących na te ostatnie. Dotyczy to wszystkich rodzajów górnictwa (podziemnego, odkrywkowego oraz otworowego). Jeżeli dana działalność ma być wykonywana poza granicami przestrzennymi takich nieruchomości, to nie sposób zakładać, że ta ostatnia znajduje się w granicach obszaru górniczego. W praktyce zapewne znajdować się ona będzie w terenie górniczym. Próbę rozstrzygnięcia wątpliwości, czy właściciel nieruchomości położonej w granicach terenu górniczego jest stroną postępowania koncesyjnego stanowił art. 41 ust. 2 p.g.g., wedle którego stronami wspomnianych postępowań nie byli właściciele (...) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego (...). Celem tego rozwiązania było wykluczenie z omawianych postępowań tych, którzy byli właścicielami nieruchomości znajdujących się w terenie górniczym. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność tego przepisu z konstytucyjną zasadą

²²⁵ Zob. Łaszczycza G., 2023 – Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

²²⁶ Czyli dotyczących koncesji.

²²⁷ Zob. Jaroszewski W., Marks L., Radomski A., 1985 – Słownik geologii dynamicznej; Olszewski J., Osuchowski J., Pilecki J., Pluta L., Przybyła A., Szczepański Z., Zajdel F., 1989 – Leksykon górniczy.

²²⁸ Praktyka zna sytuacje, w których takie badania stały się przyczyną znaczących szkód. Lipiński A., 1971 – Głosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 3.10.1968 r., II CZ 172/68.

prawa do sądu (art. 45 Konstytucji)²²⁹. *De lege lata* nie oznacza to jednak, że wspomniani właściciele automatycznie stali się stronami wspomnianych postępowań. Są nimi tylko wówczas, jeżeli wykażą, że mają interes prawny w postępowaniu koncesyjnym. W istocie oznacza to powrót do sytuacji istniejącej pod rządem Prawa geologicznego i górnictwa z 1994 r., kiedy to pojęcie strony omawianych postępowań było wyznaczone wyłącznie przez art. 28 k.p.a. Zaowocowało to ogromnym zróżnicowaniem orzecznictwa sądownoadministracyjnego²³⁰. Dziwi natomiast brak reakcji prawodawcy na wspomniany wyrok TK²³¹.

9. O tym czy dany podmiot jest bądź nie jest stroną postępowania, rozstrzyga decyzja kończąca postępowanie w sprawie. Brak podstaw by problem ten stał się przedmiotem jakiegokolwiek rozstrzygnięcia podejmowanego w toku postępowania. Warto zwrócić uwagę na treść art. 74 ust. 3a u.o.o.s., zawierającego definicję strony postępowania w przedmiocie decyzji środowiskowej. Stroną takiego postępowania jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę, z zastrzeżeniem art. 81 ust. 1²³². Przez obszar ten rozumie się:
- 1) przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu;
 - 2) działki, na których w wyniku realizacji, eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, lub
 - 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Powiązanie pojęcia strony z kategorią „praw rzeczowych” oznacza natomiast, że chodzi tu o wszystkie znane prawa rzeczowe, w tym ograniczone (jak np. hipotekę). Nie sposób natomiast ustalić, czym się różni „teren” od „działki”, „obszaru” oraz „nieruchomości”²³³.

10. Kim innym jest „podmiot na prawach strony”. Nie jest on stroną postępowania, ale ma niemal takie same prawa procesowe, jak strona. Najczęściej będą nimi „organizacje społeczne”. Pojęcie to zdefiniowano w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. jako *organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne*, jednak wartość tej definicji jest problematyczna. W istocie bowiem do kategorii organizacji społecznych, oprócz wymienionych w cyt. przepisie, zaliczane są również *inne organizacje społeczne*, co jest przykładem klasycznego błędu definicyjnego. W praktyce organizacją społeczną najczęściej są stowarzyszenia, zarówno posiadające osobowość prawną, jak i zwykle²³⁴. Zdaniem NSA organizacją społeczną jest również fundacja²³⁵, z czym trudno się zgodzić. Co prawda zalicza się ona do organizacji pozarządowych²³⁶, natomiast określenie „organizacja społeczna” zakłada zorganizowanie się części społeczeństwa, dążącego do osiągnięcia określonego celu. Fundację może natomiast założyć jeden fundator, w tym nawet będący osobą prawną. Trudno zatem bronić zapatrywania, że jest ona (pomimo cechy użyteczności publicznej) formą organizacji społeczeństwa. Tym bardziej jaskrawo problem ten wygląda w odniesieniu do fundacji rodzinnych.
11. W sprawie dotyczącej innej osoby²³⁷, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny, organizacja społeczna może żądać:
- wszczęcia postępowania;
 - dopuszczenia do postępowania (art. 31 § 1 k.p.a.).
- Inaczej mówiąc cel statutowy takiej organizacji musi korespondować z przedmiotem postępowania. Cel ten określa statut organizacji społecznej²³⁸. Źródłem wątpliwości może natomiast być ustalenie istoty „interesu społecznego” (ściśle rzecz

²²⁹ Wyrok z 12.05.2021 r., SK 19/15.

²³⁰ Zob. Lipiński A., 2007 – Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach dotyczących koncesji w prawie geologicznym i górnictwie; Mikosz R., 2010 – Orzecznictwo sądów administracyjnych. Zob. także wyroki NSA: II GSK 100/06 z 27.06.2006 r.; II GSK 204/07 z 10.10.2007 r. oraz WSA: VI SA/Wa 339/09 z 29.04.2009 r.; VI SA/Wa 728/09 z 17.06.2009.

²³¹ Wbrew dotychczasowej praktyce zapadł on bez wysłuchania stanowiska strony rządowej, w tym Ministra Klimatu i Środowiska.

²³² Wedle którego jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika brak możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji, spośród wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5, wariant dopuszczony do realizacji. W przypadku braku możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantach, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5, oraz w przypadku braku zgody wnioskodawcy na wskazanie w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wariantu dopuszczonego do realizacji, organ odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia. Zapewne chodzi o to, że stronami postępowań są osoby, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości objętych wszystkimi wariantami.

²³³ Zapewne chodzi tu zarówno o nieruchomości gruntowe, jak i budynkowe oraz lokalowe.

²³⁴ Zob. ustawę z 7.04.1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. 2020, poz. 2261.

²³⁵ Wyrok z 12.12.2005 r., II OPS 4/05.

²³⁶ Zob. ustawę z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2024, poz. 1491 ze zm.

²³⁷ Ściśle rzecz biorąc – strony.

²³⁸ A także w regulaminie stowarzyszenia zwykłego.

biorąc – interesu publicznego). Nie wystarczy ogólne powołanie się przez organizację na ten interes; musi ona wykazać, na czym w danym stanie faktycznym on polega²³⁹, czego niestety bardzo często nie dostrzega praktyka. Udział organizacji społecznej, jako podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym nie może natomiast służyć partycularnym interesom samej organizacji społecznej, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem w nim organów administracyjnych²⁴⁰. Organizacja społeczna żądając dopuszczenia do udziału w postępowaniu musi wskazać konkretne okoliczności faktyczne i prawne uzasadniające ten udział. Winny one świadczyć o tym, że jej udział w tym postępowaniu jest zasadny, bo zachodzą wątpliwości²⁴¹ co do pewnego rodzaju okoliczności i wspomniany udział może dodatkowo zapewnić, że te okoliczności zostaną prawidłowo wyjaśnione. Pojęcie interesu społecznego jest klasycznym przykładem pojęcia niedookreślonego, którego treść daje się ustalić wyłącznie na podstawie analizy konkretnego stanu faktycznego, a w dodatku może ona być zmienna, w czasie i przestrzeni, zależnie od uznawanych w danym społeczeństwie wartości²⁴². Organ administracji uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, w drodze niezaskarżalnego postanowienia orzeka o wszczęciu postępowania lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Przedmiotem zażalenia może być tylko postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu. W omawianej sytuacji wszczęcie postępowania następuje z urzędu (art. 31 k.p.a.). Szczególne rozwiązania w tym zakresie dotyczą organizacji ekologicznych (art. 33 p.g.g.). Zdaniem NSA przedmiot postępowania koncesyjnego nie wiąże się bezpośrednio ze statutowym celem związku zawodowego, polegającego na ochronie miejsc pracy²⁴³.

12. Udział w postępowaniu „na prawach strony” zobowiązuje organ administracji do powiadamiania takiej organizacji o czynnościach organu orzekającego w sprawie, zapewnienia możliwości składania wniosków procesowych, dostępu do akt sprawy, a przede wszystkim uprawnia do zaskarżania podejmowanych rozstrzygnięć, łącznie ze skargami sądowno-administracyjnymi. Wyjątek dotyczy sytuacji, w której elementem wniosku koncesyjnego jest decyzja środowiskowa podjęta w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa. W postępowaniu koncesyjnym nie stosuje się wówczas przepisów o udziale organizacji społecznych (art. 33 ust. 1 p.g.g.). Rozwiązanie to znajduje swe uzasadnienie w tym, że społeczeństwo (w tym organizacje ekologiczne) ma szerokie możliwości udziału w postępowaniach poprzedzających podjęcie takich decyzji środowiskowych. W konsekwencji powielanie przedstawionej tam argumentacji w toku postępowania koncesyjnego dotyczyłoby spraw już rozstrzygniętych decyzją środowiskową, a nadto kolidowałoby z zasadą ekonomii procesowej. Jeżeli koncesja poprzedzona byłą decyzją środowiskową (zarówno poprzedzoną oceną oddziaływania na środowisko, jak i podjętą bez takiej oceny), w postępowaniu koncesyjnym stosuje się:
- art. 86f ust. 6 u.o.o.ś., co oznacza, że w razie powzięcia informacji o wstrzymaniu wykonania decyzji środowiskowej, organ koncesyjny w ciągu 7 dni zawiesza postępowanie koncesyjne, w całości lub w części;
 - art. 86g u.o.o.ś., co oznacza, że odwołanie od koncesji, jednak wyłącznie w zakresie, w jakim organ koncesyjny jest związany treścią decyzji środowiskowej, przysługuje również organizacji ekologicznej, która nie brała udziału w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej prowadzonym z udziałem społeczeństwa;
 - art. 86h u.o.o.ś., co oznacza że organ koncesyjny może żądać, by organ właściwy do podjęcia decyzji środowiskowej zweryfikował czy odwołującemu się przysługuje status strony.

Konstrukcja przyjęta w art. 86g u.o.o.ś. budzi wątpliwości. Jest oczywiste, że organ koncesyjny związany jest treścią decyzji środowiskowej (art. 86 u.o.o.ś.). Jeżeli jednak jej wymagania nie zostały uwzględnione w koncesji, a przedsięwzięcie jest realizowane, wykonanie wymagań decyzji środowiskowej podlega egzekucji administracyjnej (art. 86c u.o.o.ś.).

§ 4. DORĘCZENIA I WIELOŚĆ STRON POSTĘPOWANIA

13. Zasadą jest, że *decyzje i pisma wydawane w toku postępowań dotyczących koncesji doręcza się stronom na adres określony w ewidencji gruntów i budynków, chyba że strona poda inny adres* (art. 41 ust. 2a p.g.g.). We wspomnianej ewidencji ujawnia się m.in. dane właścicieli nieruchomości, w tym dotyczące ich adresu bądź miejsca stałego pobytu. Obowiązani są oni do aktualizacji tych danych (art. 20 oraz 22 ustawy z 17.05.1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁴⁴). *Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków mają charakter informacyjny, a sam rejestr ewidencji gruntów jest wyłącznie odzwierciedleniem aktualnego stanu prawnego dotyczącego danej nieruchomości. Ma on charakter deklaratoryjny, a nie*

²³⁹ Wyrok NSA z 20.03.2008 r., II OSK 264/07. Zob. Wyrzykowski M. – 1986, Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym.

²⁴⁰ Wyrok NSA z 6.03.2019 r., II GSK 985/17.

²⁴¹ Wyrok NSA z 13.12.2017 r., II OSK 562/17.

²⁴² Zob. np. wyroki NSA: z 28.06.2016 r., II OSK 2635/14; z 13.12.2016 r., II OSK 562/17; z 16.04.2019 r., II OSK 1461/17. Zob. także wyrok TK z 9.11.2010 r., K 13/07. Zob. także Bielecki L., 2019 – Komentarz do ustawy Prawo przedsiębiorców.

²⁴³ Wyrok NSA z 10.11.2005 r., II GSK 125/05. Zob. Mikosz R., 2010 – Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących wydobywania kopalini.

²⁴⁴ Dz. U. 2024, poz. 1151 ze zm.

konstytutywny, co oznacza, że nie tworzy nowego stanu prawnego nieruchomości, a jedynie potwierdza stan faktyczny²⁴⁵. Niestety dane te nie zawsze są zgodne z rzeczywistością; nie do rzadkości należy bowiem określenie władającego nieruchomością jako „NN” (nieznany). Przyczyn tego stanu jest wiele; przykładem może być nieformalny obrót nieruchomościami gruntowymi, czy chociażby ciągnące się latami spory o prawo własności nieruchomości. W rezultacie może się np. okazać, że właściciel ujawniony w ewidencji gruntów i budynków nie żyje. Ujawnienie takiej okoliczności stanowi bezwzględną przesłankę zawieszenia postępowania (zob. art. 97 § 1 pkt 1 k.p.a.). Sankcją z tytułu niewykonania obowiązku aktualizacji adresowych jest uznanie doręczenia na adres ujawniony w ewidencji gruntów i budynków za skuteczne. Problemy te są swego rodzaju wyzwaniem dla wnioskodawców. Co najmniej częściowo można je rozwiązać na etapie formułowania wniosku koncesyjnego. Prawo geologiczne i górnicze nie zawiera żadnych rozwiązań dotyczących nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym²⁴⁶.

14. Jeżeli liczba stron postępowania koncesyjnego jest większa niż 20 (co jest częstą sytuacją w górnictwie odkrywkowym), organy administracji²⁴⁷ zawiadamiają o decyzjach i innych czynnościach w drodze obwieszczeń zamieszczonych w BIP na stronach podmiotowych tych organów oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (art. 41 ust. 3 p.g.g.). W świetle art. 49 k.p.a. datę takiego obwieszczenia należy zamieścić w jego treści. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia jego dokonania. Obwieszczenie usuwa się po upływie roku od dnia ostateczności decyzji (art. 41 ust. 3 oraz ust. 6 p.g.g.). W odniesieniu do wniosków koncesyjnych i decyzji podjętych w wyniku ich rozpatrzenia nie uchybia to natomiast wymaganiom dotyczącym powszechnego dostępu do informacji o środowisku oraz jego ochronie. W świetle art. 49 § 2 k.p.a. zawiadomienia uważa się za skuteczne po upływie 14 dni od dokonania wspomnianego obwieszczenia.
15. Szczególne wymagania dotyczą postępowania wszczętego w wyniku wniosku o koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin. O jego złożeniu należy niezwłocznie powiadomić w BIP (art. 28i p.g.g.), co ma umożliwić składanie wniosków konkurencyjnych (zob. dalej, rozdział X).

§ 5. NIEKTÓRE WADY WNISKÓW KONCESYJNYCH

17. Jeżeli wniosek nie spełnia wymagań określonych ustawą, obowiązkiem organu koncesyjnego jest wezwanie wnioskodawcy do jego stosownego uzupełnienia. Ustawa nie wskazuje terminu, w jakim należy dokonać takiego wezwania. Kierując się rozwiązaniami dotyczącymi terminów załatwienia spraw (art. 35 i n. k.p.a.) należy dojść do wniosku, że powinno to nastąpić niezwłocznie po ujawnieniu takiego braku. Nie da się jednak wykluczyć, że okoliczność ta może ujawnić się nawet w końcowej fazie postępowania wyjaśniającego. Przyjmuje się, że wezwanie dokonane na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. dotyczy wyłącznie tzw. braków formalnych, tj. polegających np. na braku podpisu, adresu (siedziby) wnioskodawcy, czy wreszcie informacji bądź dokumentów przewidzianych ustawą. W razie zaistnienia takiej okoliczności organ koncesyjny wzywa do stosownego uzupełnienia wniosku, w terminie nie krótszym, niż 7 dni. Ustawa nie określa maksymalnej długości tego terminu. Określenie go pozostawiono uznaniu organu koncesyjnego; musi on brać pod uwagę czas niezbędny do uzupełnienia braku, słuszny interes strony oraz ważny interes publiczny (zob. art. 30 u.p.p.). Nie można wykluczyć przywrócenia wspomnianego terminu (art. 58 § 1 k.p.a.). Powołanie się przez organ administracji na art. 64 § 2 k.p.a. powinno służyć wyłącznie usunięciu braków formalnych określonych przepisami prawa i nie może zmierzać do merytorycznej oceny wniosku²⁴⁸.
18. Jeżeli wady formalne nie zostaną uzupełnione w określonym przez organ koncesyjny terminie, skutkiem musi stać się pozostawienie wniosku bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.). Następuje to w drodze tzw. czynności materialno-technicznej. Nie ma ona formy decyzji bądź postanowienia, a o jej dokonaniu należy strony postępowania powiadomić zwykłym pismem. Istnienie wspomnianych wad formalnych może być przedmiotem rozbieżnych ocen wnioskodawcy oraz organu koncesyjnego, co nie wyłącza możliwości złożenia ponaglenia (art. 37 k.p.a.), a w konsekwencji również skargi sądowno-administracyjnej²⁴⁹. Uzupełnienie braków formalnych wniosku dokonane z uchybieniem terminu nie pozwala organowi administracji publicznej na zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a., gdyż rygor zawarty w tym przepisie odnosi się wyłącznie do nieusunięcia braków pisma, a nie do ich usunięcia z uchybieniem terminu. Pozostawienie podania bez rozpoznania jest możliwe wówczas, gdy wnoszący je nie uzupełnił wskazanego braku formalnego lub uzupełnił go, ale niezgodnie z wy-

²⁴⁵ Wyrok NSA z 15.05.2014 r., I OSK 2566/12.

²⁴⁶ Jak to np. ma miejsce pod rządem ustawy z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. 2024, poz. 311 (np. art. 11d ust. 5).

²⁴⁷ Co dotyczy zarówno organów koncesyjnych, jak i współdziałających. Z mocy art. 80 ust. 3 wymagania te stosuje się odpowiednio w postępowaniu o zatwierdzenie projektów robót geologicznych.

²⁴⁸ Bojanowski E., 1997 – Głosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 1996 r. II SA 1473/94, OSP, (7-8), poz. 136.

²⁴⁹ Wyrok NSA z 9.11.2000 r., II SA/Wr 200/99; wyrok SN z 8.06.2013 r., II ZP 11/00; uchwała 7S NSA z 3.09.2013, I OPS 2/13.

maganiami precyzyjnie określonymi w wezwaniu²⁵⁰. Jeżeli strona usunęła brak formalny po terminie określonym w art. 64 § 2 k.p.a., lecz przed wysłaniem przez organ administracji publicznej pisma informującego o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania, stosowanie powołanego przepisu nie jest dozwolone²⁵¹.

19. Czym innym są natomiast wady materialne wniosku, sprowadzające się do negatywnej oceny żądania wnioskodawcy. Przykładem może być projekt zagospodarowania złoża niespełniający wymagań prawa bądź niewystarczające (zdaniem organu koncesyjnego) środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności. Do tego rodzaju braków można również zaliczyć brak decyzji środowiskowej lub jej nieostateczność (chyba, że zaopatrzone ją w rygor natychmiastowej wykonalności). Sprawa nie jest jednak prosta, bowiem taki brak może mieć charakter wtórny. Nie da się bowiem wykluczyć, że w toku postępowania koncesyjnego decyzja środowiskowa może utracić cechę wykonalności²⁵² bądź nawet zostać wyeliminowana z obrotu prawnego. Zdaniem NSA *odmiennie oceniane przez organ administracji i wnioskodawcę uprawnienia do dokumentacji geologicznej złoża wykraczają poza konstrukcję przyjętą w art. 64 § 2 k.p.a. Te rozbieżności mogą być tylko przedmiotem oceny i rozstrzygnięcia w pozytywnej lub negatywnej decyzji pod rygorem skargi na bezczynność*²⁵³.
20. Elementem wniosku (podania wedle terminologii k.p.a.) musi być podpis wnioskodawcy bądź osoby wchodzącej w skład organu upoważnionego do jego reprezentacji, czy też jego pełnomocnika. Wytknąć należy błędną (i niestety powielaną od lat, a jednocześnie tolerowaną przez niektóre organy koncesyjne) praktykę składania wielostronicowych wniosków koncesyjnych podpisanych wyłącznie na pierwszej stronie. Podpisem bezspornie jest znak graficzny zamieszczony pod pismem (art. 63 § 3 k.p.a.). W przeciwnym razie może powstać wątpliwość, czy ostatnia strona takiego „wniosku” rzeczywiście nią jest.

§ 6. ZABEZPIECZENIE ROSZCZEŃ

22. Niezbędną przesłanką koncesji na podziemne składowanie odpadów jest ustanowienie zabezpieczenia roszczeń mogących powstać na skutek wykonywania takiej działalności (zabezpieczenie obowiązkowe). Jeżeli natomiast przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny związany w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju, koncesja na inną działalność (z wyjątkiem podziemnego składowania dwutlenku węgla), może zostać udzielona pod warunkiem ustanowienia opisanego wyżej zabezpieczenia (zabezpieczenie fakultatywne). Formą zabezpieczenia może być zwłaszcza ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy, gwarancja bankowa albo poręczenie bankowe. O potrzebie zabezpieczenia (fakultatywnego), formie, zakresie oraz sposobie zabezpieczenia orzeka organ koncesyjny działając w drodze zaskarżalnego postanowienia (art. 28 ust. 1–3 p.g.g.). Nie powinno być wątpliwości, że uzasadniając potrzebę ustanowienia zabezpieczenia fakultatywnego organ musi wykazać istnienie przesłanek określonych w art. 28 ust. 2). Rozstrzygnięcie to, podobnie jak dotyczące rodzaju i wysokości zabezpieczenia, ma charakter uznaniowy, a w konsekwencji wymaga przekonywującego uzasadnienia.

Rozwiązanie to można traktować jako wyraz zasad prewencji, przezorności oraz zanieczyszczający płaci (art. 6–7 p.o.ś.). Celem opisanego wyżej postanowienia jest doprowadzenie do rozstrzygnięcia o szczegółach zabezpieczenia (w tym konieczności jego ustanowienia) jeszcze przed podjęciem decyzji w przedmiocie udzielenia koncesji. Pomimo milczenia ustawy wypada przyjąć, że określone takim postanowieniem szczegóły zabezpieczenia powinny zostać inkorporowane do treści koncesji (zob. art. 30 ust. 2 p.g.g.). Jeżeli istnieje obowiązek zabezpieczenia, udzielenie koncesji może nastąpić dopiero po przedłożeniu dowodu jego ustanowienia. Corocznie, w terminie do końca stycznia, przedsiębiorca przedkłada organowi koncesyjnemu aktualny dowód istnienia zabezpieczenia. Przed przeniesieniem koncesji organ koncesyjny może zmienić formę, zakres lub sposób zabezpieczenia (art. 28 ust. 5–6, art. 36 ust. 5 p.g.g.).

Odrębna regulacja dotyczy zabezpieczenia roszczeń w związku z podziemnym składowaniem dwutlenku węgla (zob. zwł. art. 28a i n. p.g.g.), a także poszukiwaniem, rozpoznawaniem oraz wydobywaniem węglowodorów (art. 49x p.g.g.).

§ 7. WSPÓLDZIAŁANIE W POSTĘPOWANIU KONCESYJNYM

25. Koncesja na działalność stanowiącą przedmiot Prawa geologicznego i górniczego nigdy nie jest samodzielnym rozstrzygnięciem organu koncesyjnego. Zależnie od przedmiotu zamierzonej działalności oraz innych (wskazanych ustawowo) okoliczności jej uzyskanie wymaga współdziałania ze wskazanymi w ustawie innymi (niż organ koncesyjny) organami administracji publicznej. Taka sytuacja zachodzi najczęściej wówczas, gdy z powodu pozbawionych dostatecznej precy-

²⁵⁰ Tak NSA w wyrokach z 11.03.2011 r., II GSK 337/10; z 22.02. 2012 r., akt II GSK 3/11 oraz WSA w wyroku z 26.08.2009 r., II SAB/GI 51/08.

²⁵¹ Wyrok WSA z 21.09.2017 r., III SAB/Wr 21/17.

²⁵² W takiej sytuacji organ koncesyjny ma obowiązek zawieszenia postępowania (art. 33 ust. 2 p.g.g. w zw. z art. 86f ust. 6 u.o.o.ś.).

²⁵³ Wyrok NSA z 17.01.2001 r., II SAB 240/00.

zji rozwiązań kompetencyjnych przedmiotem postępowania są sprawy, które (co najmniej częściowo) da się ocenić jako objęte zadaniami różnych organów administracji publicznej²⁵⁴. Tak więc koncesja na:

- poszukiwanie lub rozpoznawanie rud pierwiastków promieniotwórczych oraz wydobywanie tych rud ze złóż wymaga opinii Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki;
- poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej albo wydobywanie węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej wymaga opinii Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w zakresie technicznych możliwości wykonywania działalności oraz zapewnienia jej bezpieczeństwa;
- poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej albo wydobywanie węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej wymaga opinii Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw rybołówstwa, w zakresie lokalizacji obszaru prowadzenia zamierzonej działalności;
- wydobywanie kopaliny z gruntów pod wodami śródlądowymi oraz z obszarów, o których mowa w art. 169 ust. 2 Prawa wodnego²⁵⁵, wymaga uzgodnienia z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód oraz opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego;
- wydobywanie kopaliny, o których mowa w art. 10 ust. 1 p.g.g., ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki surowcami energetycznymi;
- poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także wydanie decyzji inwestycyjnej, o której mowa w art. 49z ust. 1 p.g.g., wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki surowcami energetycznymi;
- działalność prowadzoną poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopaliny, z wyłączeniem złóż węglowodorów, poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż wymaga opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności;
- wydobywanie kopaliny, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla, a także decyzja inwestycyjna²⁵⁶ – wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności; kryterium uzgodnienia jest nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7;
- wydobywanie kopaliny w zakresie objętym zadaniami starosty wymaga opinii marszałka województwa oraz organu nadzoru górniczego;
- poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania węgla kamiennego i węgla brunatnego wymaga opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego;
- podziemne składowanie dwutlenku węgla w ilości równej lub większej niż 100 kiloton wymaga opinii Komisji Europejskiej (bądź informacji, że taka opinia nie będzie przedstawiona²⁵⁷, art. 23 p.g.g.);
- na działalność wykonywaną w obrębie morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego, wymagają uzgodnienia z dyrektorem urzędu morskiego, a w odniesieniu do wyłącznej strefy ekonomicznej – uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej (art. 8 p.g.g.).

26. Przedstawione wyżej wymagania są typowym przykładem tzw. współdziałania (współdecydowania) organów administracji publicznej. Ma ono miejsce jeżeli ustawa uzależnia podjęcie decyzji od stanowiska innego organu polegającego na wyrażeniu opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w inny sposób. O obowiązku takiego współdziałania może przesądzić wyłącznie ustawa (bądź oparty na niej akt wykonawczy, rzecz jasna przy założeniu, że podstawa jego wydania dopuszcza taką możliwość)²⁵⁸. Takie rozwiązanie ma miejsce wówczas, gdy przedmiot sprawy administracyjnej objęty jest zadaniami różnych organów administracji. Co prawda tryb i przesłanki współdziałania w procesie podejmowania de-

²⁵⁴ Zob. Zimmerman J., 2022 – Alfabet prawa administracyjnego.

²⁵⁵ Czyli obszarów:

- 1) na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi 0,2% lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego;
- 2) szczególnego zagrożenia powodzią;
- 3) obejmujących tereny narażone na zalanie w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia:
 - a) wału przeciwpowodziowego,
 - b) wału przeciwsztormowego,
 - c) budowli piętrzącej.

²⁵⁶ W rozumieniu art. 49z ust. 1 p.g.g.

²⁵⁷ Zapewne chodzi tu o sytuację, w której Komisja Europejska uchyli się od przedstawienia takiej opinii.

²⁵⁸ Podstawą obowiązku takiego współdziałania nie może natomiast być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

czyżi administracyjnych są przedmiotem wielu opracowań²⁵⁹, jednak w znacznej mierze są one oderwane od praktyki stosowania omawianych wymagań. Nie wszystkie powstające w związku z tym problemy są też przedmiotem skarg sądowo-administracyjnych, a w konsekwencji orzecznictwo nie ujawnia wielu patologii stosowania omawianych rozwiązań.

27. Prawo geologiczne i górnicze przewiduje, że przedmiotem opinii bądź uzgodnienia ma być koncesja, co jednak jest pewnym skrótem myślowym. Skoro ustawa wymaga, by decyzja koncesyjna została podjęta po wyrażeniu opinii bądź uzgodnieniu (przez inny organ, a nawet inne organy), to jest oczywiste, że przedmiotem stanowiska organu współdziałającego może być wyłącznie projektowane, a nie już podjęte rozstrzygnięcie. Oznacza to jednocześnie, że uzyskanie stanowiska organu współdziałającego powinno nastąpić w końcowym etapie postępowania wyjaśniającego, a w konsekwencji organ koncesyjny występując o zajęcie stanowiska powinien przedłożyć projekt istoty rozstrzygnięcia. Przedłożenie pełnego tekstu koncesji (jak tego zdaje się wymagać ustawa) nie jest bowiem możliwe. Co do zasady niezbędną częścią decyzji jest jej uzasadnienie (art. 107 k.p.a.), którego elementem są m.in. informacje o wyniku (i przebiegu) omawianego współdziałania. Sprawa ulega również komplikacji ze względu na mnogość organów opiniujących i uzgadniających.
28. Nie można natomiast wykluczyć, że organ właściwy do podjęcia decyzji (organ koncesyjny) będzie jednocześnie organem współdziałającym. *De lege lata* przykładem może być prezydent miasta na prawach powiatu, który (jako organ koncesyjny) ma m.in. obowiązek uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża z organem wykonawczym gminy. Istota współdziałania w postępowaniu administracyjnym polega na współpracy dwóch różnych organów administracji. Nie dotyczy to więc organu „o poszerzonych kompetencjach”. Prezydent miasta na prawach powiatu ma jednocześnie zarówno kompetencje starosty (jako organu koncesyjnego), jak i organu wykonawczego gminy. W konsekwencji obowiązek omawianego współdziałania jest wówczas bezprzedmiotowy. Organ koncesyjny ma w takiej sytuacji obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie podlegającym współdziałaniu (zob. art. 7 p.g.g.), utrwalenia jego wyniku w aktach sprawy, a wreszcie odniesienia się do tej problematyki w uzasadnieniu decyzji.
29. Istota omawianego współdziałania polega na uzależnieniu rozstrzygnięcia (przeważnie będącego decyzją) od (wiążącego bądź niewiążącego) stanowiska innego organu administracji²⁶⁰. Stosunkowo najmniej wątpliwości budzi płaszczyzna procesowa współdziałania. Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ (art. 106 § 1 k.p.a.)²⁶¹. Współdziałanie w postępowaniu koncesyjnym, rozumiane jako współdziałanie materialne²⁶², stanowi końcowe stadium postępowania wyjaśniającego. Z wnioskiem o tego rodzaju zajęcie stanowiska (wyrażenie opinii, dokonanie uzgodnienia) może wystąpić wyłącznie organ koncesyjny, zawiadamiając wszystkie strony postępowania (art. 106 § 2 k.p.a.)²⁶³. Wymagania k.p.a. podlegają modyfikacji wynikającej z art. 9 p.g.g. Zajęcie stanowiska powinno nastąpić niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 14 dni od doręczenia projektu koncesji²⁶⁴. W razie potrzeby organ współdziałający może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Brak jego stanowiska w określonym wyżej terminie uważany jest za aprobatę projektowanego rozstrzygnięcia. Termin ten jest zachowany, jeżeli przed upływem 14 dni od doręczenia wniosku o zajęcie stanowiska organ współdziałający doręczył postanowienie w tej sprawie lub dokonał jego wysyłki (art. 9 p.g.g.). Rozwiązanie to ma charakter szczególnie w stosunku do art. 106 § 6 k.p.a., który dotyczy skutków uchybienia terminowi do zajęcia stanowiska w sprawie. Wynik omawianego współdziałania przybiera postać postanowienia, na które stronie służy zażalenie²⁶⁵. Oznacza to jednocześnie, że co do zasady elementem postanowienia przedstawiającego stanowisko organu współdziałającego musi być uzasadnienie. Jeżeli w przewidzianym terminie organ współdziałający nie zajmie stanowiska, uważa się, że aprobuje projekt rozstrzygnięcia (art. 9 ust. 2 p.g.g.).

²⁵⁹ Zob. np. Borkowski J., 1995 – Uprawnienia organu samorządu terytorialnego współdziałającego przy wydawaniu decyzji.

²⁶⁰ Zob. np. Wróbel A., 2025 – Komentarz do art. 106; Martysz C., 2021 – Czynności współdziałania w postępowaniu administracyjnym.

²⁶¹ Wspomniany art. 106 k.p.a. nie znajduje natomiast zastosowania w odniesieniu do opinii Komisji Europejskiej. Warto natomiast zwrócić uwagę, że niekiedy ustawodawca wymaga, aby „uzgodnienie” następowało w drodze decyzji. Przykładem może być nieobowiązujący już art. 8 ust. 3 ustawy z 27.06.1997 r. o odpadach (tekst pierwotny Dz. U. Nr 96, poz. 592). *De lege lata* podobne rozwiązanie przewiduje art. 166 ust. 5 Prawa wodnego. Nie do rzadkości należą również sytuacje, w których formą uzgodnienia jest podpis organu administracji (zob. § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 30.04.2010 r. w sprawie planów infrastruktury krytycznej, Dz. U. Nr 83, poz. 542).

²⁶² Zob. Staniszevska L., 2021 – Materialne współdziałanie organów administracji publicznej na przykładach wybranych państw (Polska i Austria).

²⁶³ Organ załatwiający sprawę, a nie organ współdziałający w wydaniu decyzji, co do zasady określa krąg osób, które będą stroną postępowania przed organem współdziałającym w wydaniu decyzji (wyrok NSA z 15.03.2012 r., II OSK 2538/10).

²⁶⁴ W świetle art. 9 w zw. z art. 23 p.g.g. oraz art. 106 k.p.a. nie ma wątpliwości, że skoro opinia bądź uzgodnienie mają dotyczyć koncesji, elementem wniosku o zajęcie stanowiska w sprawie musi być projekt decyzji. Prawodawca wychodzi natomiast z błędnego założenia o potrzebie przedłożenia organom współdziałającym wniosku koncesyjnego (art. 24 ust. 6 p.g.g.).

²⁶⁵ Podlega ono również kontroli sądowo-administracyjnej.

30. Rozróżnienie między „opinią” oraz „uzgodnieniem”²⁶⁶ w zasadzie nie budzi wątpliwości. Panuje zgodność co do tego, że „opinia” ma charakter niewiążący. Co do zasady nie ma zatem przeszkód, by koncesja została wydana wbrew stanowisku organu opiniującego. Przyczyny, dla których organ orzekający w sprawie nie podzielił stanowiska tego ostatniego, muszą natomiast zostać przedstawione w uzasadnieniu decyzji. Co prawda nie przewiduje tego żaden przepis ustawy, ale niewątpliwie opinia organu współdziałającego jest swoistym dowodem w sprawie²⁶⁷. *Opinia, jeżeli szczególnie przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Organ ten powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny (...). Organ współdziałający nie ma prawa ingerować w przedłożony do uzgodnienia projekt decyzji i zmieniać jego ustalenia*²⁶⁸ „Uzgodnienie” to natomiast nic innego jak wiążące stanowisko organu współdziałającego (uzgadniającego), czyli uzależnienie podjęcia decyzji koncesyjnej od zgody organu współdziałającego²⁶⁹. Jej brak wyklucza możliwość podjęcia wnioskowanej decyzji. Sądy administracyjne przyjmują, że przez uzgodnienie decyzji należy rozumieć sytuację, w której organ prowadzący postępowanie główne przygotowuje projekt rozstrzygnięcia, zaś organ współdziałający ocenia dopuszczalność tego rozstrzygnięcia w granicach swojej właściwości i kompetencji²⁷⁰. Praktyka organów współdziałających niejednokrotnie ignoruje te wymagania.

31. Powstaje pytanie, jakie są przesłanki stanowiska organu współdziałającego. Doświadczenia początkowego okresu koncesjonowania działalności w zakresie geologii i górnictwa, kiedy to koncesje na wydobywanie kopalin:

- których wydobywanie podlega Prawu górnictwu, oraz kopalin występujących w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej wydawał Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w uzgodnieniu z Ministrem Przemysłu i organami planowania przestrzennego oraz właściwymi organami samorządu terytorialnego (...);
- nie podlegających Prawu górnictwu oraz wydobywanie kopalin ze zwałów po robotach górniczych wydawał wojewoda po uzgodnieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego (art. 12b dekretu z 6.05.1953 r. – Prawo górnicze²⁷¹);

zaowocowały niesłyszczą eskalacją żądań organów gmin, które uzgodnienia koncesji obwarowywały licznymi wymaganiami, począwszy od „obowiązku przestrzegania prawa”, na świadczeniach majątkowych na rzecz gminy kończąc. Znane były umowy (nawet w formie aktu notarialnego), w których organ samorządu gminnego w zamian za świadczenia majątkowe wnioskodawcy na rzecz gminy zobowiązywał się dokonać uzgodnienia koncesji. Rozwiązania te miały charakter kryminalny. Nic zatem dziwnego, że ustawodawca zdecydował się na obiektywizację przesłanek stanowisk wyrażonych w toku opiniowania bądź uzgadniania koncesji. *De lege lata* art. 7 (w zw. z art. 23 ust. 2–2a) p.g.g. przesądza, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach²⁷². W razie braku takiego planu podejmowanie i wykonywanie wspomnianej działalności jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w planie ogólnym gminy oraz w odrębnych przepisach. Rozwiązanie to powstało przede wszystkim na potrzeby koncesjonowania (zob. także art. 24 ust. 2–2a p.g.g.), aczkolwiek odnosi się ono również do zatwierdzania projektów niekoncesjonowanych robót geologicznych oraz planów ruchu zakładów górniczych. Przedstawienie szczegółów dotyczących sposobu rozumienia wspomnianych przesłanek oraz ich racjonalności wykracza poza ramy opracowania. Wiąże się ono z nierozwiązanym od lat problemem ochrony złóż kopalin rozumianej jako ukształtowanie instrumentów planowania przestrzennego w sposób, który ma umożliwić podjęcie wydobycia kopaliny (art. 72 ust. 1 pkt 1–2 p.o.ś.).

32. Bezspornie celem tych rozwiązań jest obiektywizacja przesłanek stanowisk organów współdziałających (zwłaszcza organu wykonawczego gminy). Słabość omawianej konstrukcji polega na tym, że co do zasady sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie było i nadal nie jest obowiązkowe, a w konsekwencji znaczna część terytorium kraju nie jest objęta takimi planami. Sprawa ulega komplikacji z powodu reformy planowania i zagospodarowania

²⁶⁶ Kodeks postępowania administracyjnego określając charakter stanowiska wyrażonego w toku omawianego współdziałania używa określenia „forma”, co jest oczywistym błędem prawodawcy. Nie chodzi tu bowiem o „formę” stanowiska (bo w świetle art. 106 k.p.a. jest nim postanowienie), lecz jego charakter.

²⁶⁷ Trafnie przyjmuje NSA, że *opinia której szczególnie przepis prawa nie nadał innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Organ ten powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny* (wyrok z 13.10.1997 r., II SA 203/97).

²⁶⁸ Wyrok WSA z 20.01.2009 r., II SA/Bd 770/08.

²⁶⁹ Uzgodnienie wiąże organ orzekający w postępowaniu głównym. Treść stanowiska zajętego przez organ uzgadniający przesądzić może o treści decyzji, która wydana jest po uzgodnieniu przez organ decydujący (uchwała 5 sędziów NSA z 15.02.1999 r., OPK 14/98; wyrok NSA z 26.11.1999 r., IV SA 1512/98).

²⁷⁰ Wyrok WSA z 29.05.2013 r., II SA/Sz 318/13.

²⁷¹ Dz. U. 1978 Nr 4, poz. 12 ze zm.

²⁷² „Odrębnymi przepisami” są różnego rodzaju akty generalne, przeważnie mające charakter aktów prawa miejscowego, które określając przeznaczenie objętych nimi terytoriów wprowadzają ograniczenia (bądź zakazy) działalności stanowiącej przedmiot Prawa geologicznego i górniczego.

przestrzennego dokonanej ustawą z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw²⁷³. Określone w art. 7 ust. 2 p.g.g. przesłanki współdziałania w postaci sposobu korzystania z nieruchomości określonego w planie ogólnym gminy (w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) są bowiem błędne. Przede wszystkim ani taki plan, ani (do czasu jego uchwalenia, nie później jednak niż do 30.06.2026 r.) będące jego substytutem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie określają „sposobu wykorzystania nieruchomości”. Jeżeli nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o sposobie wykorzystywania nieruchomości rozstrzygają w zasadzie decyzje dotyczące warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 w zw. z art. 50 i n. u.p.z.p.). Treść tych decyzji determinowana jest planem ogólnym gminy. Inaczej mówiąc „sposób wykorzystywania nieruchomości” (nawet gdyby go odnieść do dnia uchwalenia planu ogólnego) może ulegać zmianom, których podstawą są decyzje w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania nieruchomości. Brak miejsca nie pozwala na rozwinięcie szczegółów oraz przedstawienie propozycji rozwiązań legislacyjnych. Praktyka nie zawsze dostrzega te problemy, czego przykładem może być następująca ocena: *Prowadzenie robót geologicznych na działkach nr (...) jest (...) niezgodne z przeznaczeniem tego terenu wynikającym ze studium. Istnieje sprzeczność planowanych robót z zapisami studium gdyż działki, na których miałyby być realizowane roboty geologiczne są gruntami rolnymi. Według studium na obszarze działek wskazanych przez skarżącego nie jest możliwe prowadzenie robót geologicznych. Skoro zatem na wymienionych działkach w studium nie przewiduje się prowadzenia robót geologicznych to uzasadnione było negatywne zaopiniowanie przez organy administracji projektu prowadzenia takich robót przez skarżącego*²⁷⁴. Problem jednak w tym, że ustawowe wymagania kształtujące treść wspomnianego studium nigdy nie mogły przesądzać o dopuszczalności bądź zakazie wykonywania robót geologicznych²⁷⁵. Dokonując wykładni art. 7 ust. 2 p.g.g. NSA przyjął natomiast, że *studium w jakimś sensie zastępuje postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W odniesieniu do obszaru przeznaczanego według Prawa geologicznego i górniczego do wydobywania kopalin ze złóż, a więc wykonywania działalności określonej tą ustawą rozumieniu jej art. 7 ust. 2, postanowienia studium mogą zatem określać w sposób bezpośredni sposób wykorzystywania nieruchomości w zakresie działalności określonej ustawą Prawo geologiczne i górnicze*²⁷⁶, z czym niestety nie można się zgodzić.

33. W literaturze przedmiotu wypowiedziano pogląd, że organ zajmujący stanowisko w sprawie poprzez wyrażenie opinii może wypowiadać się jedynie co do tych aspektów sprawy, które wiążą się z zadaniami organu opiniującego, przy czym udzielenie opinii powinno być poprzedzone dokładnym wyjaśnieniem stanu faktycznego oraz uwzględniać zasadę ochrony interesu społecznego i słusznego interesu strony²⁷⁷. Ocena ta jest trafna wyłącznie w odniesieniu do tych przypadków współdziałania w postępowaniu koncesyjnym, w których ustawa nie wskazuje przesłanek, jakimi ma się kierować organ współdziałający. Pogląd ten podziela orzecznictwo sądownoadministracyjne²⁷⁸. Problem natomiast w tym, że zadania organów współdziałających w postępowaniu koncesyjnym niejednokrotnie określone są tak ogólnikowo, że w istocie niemal każde ich stanowisko może zostać ocenione jako uznaniowe, niekiedy nawet w stopniu graniczącym z dowolnością. Przykładem może być przywołany wyrok WSA z 24.07.2007 r. (IV SA/Wa 178/07). Uzależnienie koncesji od uznania licznych organów współdziałających jest wprawdzie niezwykle wygodne dla organów koncesyjnych, jednak zasługuje na krytyczną ocenę. Co do zasady należy natomiast zgodzić się z oceną, że organ współdziałający w postępowaniu koncesyjnym zobowiązany jest stosować wyłącznie kryteria wskazane w p.g.g. i to w sposób ścisły. Niedopuszczalne jest stosowanie innych kryteriów aniżeli te, które są przewidziane w ustawie, a rozstrzygnięcie wydane w myśl art. 16 ust. 5 p.g.g. musi być związane z treścią planu miejscowego, a w przypadku jego braku z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy²⁷⁹. Szczegóły wypadu pozostawić do odrębnego omówienia. Milcząca aprobata organu współdziałającego (art. 9 ust. 2 p.g.g.) nie zwalnia jednak organu koncesyjnego od zbadania relacji projektowanej koncesji do planu zagospodarowania przestrzennego. Ten ostatni zawiera bowiem normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym, a obowiązek ich przestrzegania spoczywa również na organie koncesyjnym. Warto przy okazji zwrócić uwagę, że błędna jest teza, jakoby organem „najbardziej właściwym” do dokonywania wykładni takich dokumentów planistycznych jest organ gminy²⁸⁰.

²⁷³ Dz. U. 2023, poz. 1688.

²⁷⁴ Wyrok WSA z 25.04.2013 r., III SA/Łd 331/13.

²⁷⁵ Zob. Lipiński A., 2020 – Glosa do wyroku WSA z 20.06.2018 r., III SA/Po 216/18.

²⁷⁶ Wyroki z 24.02.2016 r., II OSK 1553/14 oraz z 12.02.2025 r., II GSK 2280/21.

²⁷⁷ Lipiński A., 2005 – Współdziałanie w postępowaniu koncesyjnym prowadzonym na podstawie prawa geologicznego i górniczego; Dobrowolski G., 2011 – Współdziałanie z organem wykonawczym gminy w postępowaniu koncesyjnym na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze; Dobrowolski G., 2014 – Postępowanie w sprawach górniczych. W wyroku z 24.04.2007 r., IV SA/Wa 178/07, WSA przyjął, że uzgodnienie koncesji mieści się w ramach uznania administracyjnego, z czym co do zasady nie sposób się zgodzić.

²⁷⁸ Zob. wyroki NSA: z 20.11.1997 r., V SA 2699/96; z 10.12.1999 r., V SA 919/99; z 11.02. 2000 r., V SA 1451/99; z 10.10.2001 r., V SA 609/01.

²⁷⁹ Wyrok NSA z 22.10.2013 r., II GSK 1818/12.; jego podstawa było p.g.g. 1994.

²⁸⁰ Murzydło J., 2013 – Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*. Tak też przyjął Wojewoda Wielkopolski w wystąpieniu pokontrolnym z 13.01.2015 r., IR-IX.431.15.2014.1.

34. Organ administracji prowadzący postępowanie główne nie jest stroną postępowania w sprawie zajęcia stanowiska²⁸¹; dotyczy to również organu ustawowo powołanego do zajęcia stanowiska w określonej sprawie indywidualnej. Nie korzystają one z praw strony postępowania w takiej sprawie²⁸². Uzgodnienie z organem wykonawczym gminy nie powoduje, że gmina (jako osoba prawna) staje się stroną postępowania. Trafną jest ocena NSA, że powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej, niezależnie od tego w jakim trybie to powierzenie zostało dokonane, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Dotyczy to również postępowania wпадkowego w rozumieniu art. 106 k.p.a. Inaczej mówiąc, jeżeli organem współdziałającym jest organ wykonawczy gminy, wówczas gmina (jako osoba prawna) nie może być stroną postępowania, w tym nie może skarżyć rozstrzygnięć podejmowanych w przedmiocie współdziałania koncesyjnego. Przeciwnie rozwiązania budziłyby wątpliwości co do bezstronności postępowania i naruszałyby zasadę pogłębiania zaufania do organów państwa²⁸³.
35. Zajęcie stanowiska polegające na uzgodnieniu bądź zaopiniowaniu koncesji następuje w drodze zaskarżalnego postanowienia, a więc wymagającego uzasadnienia. Powstaje zatem pytanie, czy przesłanką dalszych czynności organu koncesyjnego jest tylko ostateczne postanowienie w takiej sprawie, czy być może dotyczy to również postanowienia nieostatecznego. Źródłem wątpliwości jest art. 143 k.p.a., wedle którego wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia. Wykonalność tę może wstrzymać tylko organ, który wydał postanowienie. Problem ten ma ogromne znaczenie praktyczne. Niejednokrotnie bowiem postępowanie koncesyjne ujawnia rozbieżność interesów oraz konflikty pomiędzy oczekiwaniami wnioskodawcy oraz różnymi grupami nacisku, w tym społeczności lokalnych oraz organizacji społecznych. W konsekwencji należy liczyć się z zaskarżeniem postanowień podejmowanych w toku omawianego współdziałania. Trafną jest ocena NSA, zdaniem którego *jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, to wydanie decyzji przed rozpoznaniem zażalenia na postanowienie w przedmiocie zajęcia stanowiska, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a., narusza przepis art. 106 § 1 k.p.a.*²⁸⁴
36. Praktyka stosowania opisanych wymagań ujawnia również liczne nieprawidłowości, w tym niekiedy mające charakter rażących naruszeń prawa. Przykładem mogą być irracjonalne i całkowicie bezpodstawne stanowiska organów współdziałających, które nie zostały w żaden sposób zaskarżone. Przyczyna tego stanu jest banalna. Przedsiębiorca ubiegający się o koncesję dąży przede wszystkim do tego, by jak najszybciej rozpocząć zamierzoną działalność i w konsekwencji nie zwraca uwagi na szczegóły postanowień podjętych w ramach współdziałania. Przyczyną dodatkowej trudności mogą też być rozbieżne stanowiska organów współdziałających.
37. Wynik wspomnianego współdziałania (uzgodnienie, opinia) jest jedną z przesłanek podjęcia decyzji koncesyjnej. *A contrario* oznacza to, że zakończenie postępowania koncesyjnego w inny sposób (odmowa koncesji, umorzenie postępowania) nie wymaga opinii bądź uzgodnienia. Z kolei odmowa uzgodnienia (niekiedy błędnie określana jako „uzgodnienie negatywne”) stanowi wystarczającą przesłankę odmowy wnioskowanej decyzji.
38. Skutkiem uchybienia opisanym wyżej wymaganiom dotyczącym współdziałania jest kwalifikowana wada koncesji. Podjęcie jej bez wymaganej prawem opinii czy też dokonania uzgodnienia uzasadnia wznowienie postępowania koncesyjnego (art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.). Wydanie decyzji wbrew stanowisku organu uzgadniającego oznacza, że podjęto ją z rażącym naruszeniem prawa, a więc ze skutkiem nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Nie ma natomiast przeszkód do podjęcia decyzji wbrew stanowisku organu opiniującego.
39. *De lege ferenda* należy dążyć do uproszczenia omawianej regulacji, przede wszystkim przez znaczące ograniczenie liczby uzgodnień koncesji, a nadto przez wskazanie przesłanek determinujących stanowiska wszystkich organów uzgadniających. Konstytucyjną zasadą jest bowiem swoboda działalności gospodarczej. Nie ma ona co prawda charakteru bezwzględnego, niemniej jednak wszelkie jej ograniczenia są dopuszczalne tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawa dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności praw innych osób. Nie mogą one naruszać istoty wolności działalności gospodarczej (art. 20 oraz art. 31). Niestety nie korespondują z tym niektóre rozwiązania szczegółowe. Przykładem może być art. 23 ust. 1b p.g.g., wedle którego koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węgla (kamiennego, brunatnego) oraz na ich wydobywanie wymaga opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Przesłanką obowiązkowej odmowy udzielenia koncesji jest wykazanie, że zamierzona działalność sprzeciwia się realizacji transformacji energetycznej, w tym możliwości pozyskania środków finansowych na jej potrzeby (art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. d p.g.g.). W praktyce oznacza

²⁸¹ Tak trafnie NSA w wyroku z 27.10.1998 r., II SA 1284/98.

²⁸² Teza trzecia wyroku NSA z 31.01.1995 r., II SA 1625/94. Wyrok NSA z 12 lipca 2011 r., II GSK 708/10.

²⁸³ Wyroki NSA 7.03.2003 r., II SA 817/01; z 16.04.2024 r., II GSK 2242/23.

²⁸⁴ Uchwała 7 sędziów NSA z 9.11.1998 r., OPS 8/98.

to, że wspomniana opinia może mieć charakter całkowicie uznaniowy. Należy wreszcie zwrócić uwagę, że uzyskanie koncesji nie zwalnia z obowiązków określonych odrębnymi przepisami, w tym uzyskania przewidzianych nimi decyzji (art. 30 ust. 3 p.g.g.).

40. Warto zwrócić również uwagę na niekonsekwencje prawodawcy. Organem koncesyjnym dla kopalni wymienionych w art. 10 ust. 1 p.g.g. jest minister właściwy do spraw środowiska, którym w obecnym stanie prawnym jest Minister Klimatu i Środowiska. W świetle ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej²⁸⁵ dział „środowisko” obejmuje m.in. sprawy geologii oraz gospodarki zasobami naturalnymi. Nie dotyczy to natomiast „gospodarki surowcami energetycznymi”, która objęta jest zadaniami Ministra Przemysłu. Obejmuje ona sprawy:

- 1) prowadzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, węgla brunatnego, węgla kamiennego, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej i miedzi, w obszarze objętym wydobywaniem;
- 2) uzgadniania koncesji na wydobywanie udzielanych przez ministra właściwego do spraw środowiska, w zakresie kopalni objętych własnością górnictwa Skarbu Państwa;
- 3) współpracy w nadzorze nad wydobywaniem kopalni, o których mowa w pkt 1;
- 4) kwalifikacji w zakresie górnictwa.

Rozwiązania te są wadliwe. Obowiązek racjonalnej gospodarki złożami wszystkich kopalni (nie tylko wymienionych wyżej w pkt 1) spoczywa bowiem na przedsiębiorcy (art. 126 p.o.ś). Nie wiadomo zatem, jak Minister Przemysłu miałby prowadzić wspomnianą „racjonalną gospodarkę”, a nadto z kim oraz w jaki sposób miałby on współpracować w zakresie nadzoru nad wydobywaniem wspomnianych kopalni, zwłaszcza że wyliczenie ich rodzajów obejmuje tylko niektóre kopaliny stanowiące przedmiot prawa własności górnictwa. Wiadomo natomiast, że minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi (czyli Minister Przemysłu) sprawuje nadzór nad Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego.

§ 8. OBOWIĄZEK USTALENIA PRAWDY MATERIALNEJ

41. Jednym z fundamentalnych obowiązków organów administracji jest wszechstronne wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy, czyli ustalenie tzw. prawdy materialnej (art. 7 i 77 k.p.a.). Inaczej mówiąc organ koncesyjny musi ustalić, czy żądanie wnioskodawcy odpowiada dyspozycji normy prawa stanowiącej podstawę wnioskowanej decyzji. Oczywiście jest również, że przedmiotem tej oceny nie jest sam wniosek, ale również jego załączniki. W świetle ustalonego orzecznictwa sądów administracyjnych postępowanie wyjaśniające prowadzone na podstawie wniosku nie spełniającego wymagań ustawowych nie może doprowadzić do ustalenia prawdy materialnej, a w konsekwencji podjęta wówczas decyzja odpowiadająca treści żądania wnioskodawcy będzie wadliwa. Jest to zresztą kolejnym argumentem przemawiającym za tym, że wniosek niespełniający wymagań wszczynają postępowanie koncesyjne. Kluczowe znaczenie ma identyfikacja rzeczywistej woli wnioskodawcy i odniesienie jej do wymagań ustawy. Może to wymagać złożonego postępowania dowodowego. Nie do rzadkości należą bowiem sytuacje polegające na tym, że wnioski koncesyjne redagowane są w oderwaniu od wymagań ustawowych.

42. Środkiem pozwalającym na ustalenie prawdy materialnej jest postępowanie dowodowe. Dowodem w postępowaniu administracyjnym może być wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodami mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny (art. 75 § 1 k.p.a.). Rozwiązania te wydają się wprawdzie oczywiste, ale nie zawsze są respektowane przez organy administracji publicznej. W konsekwencji żądanie wykazania określonych okoliczności tylko na podstawie dowodów wskazanych przez organ administracji publicznej (tzw. „sztywna teoria dowodowa”) jest rażącym naruszeniem prawa²⁸⁶. Wiadomo, że do wniosku o udzielenie koncesji dołącza się dowody istnienia określonych w nim okoliczności (art. 24 ust. 2 p.g.g.). Inaczej mówiąc o ile ustawa nie stanowi inaczej, okoliczności te mogą zostać wykazane w każdy dopuszczalny prawem sposób, aczkolwiek niekiedy ustawa przewiduje inaczej. Dotyczy to np. danych właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, a także oznaczenia tych nieruchomości; dowodem musi być wypis z ewidencji gruntów i budynków.

§ 9. POSTĘPOWANIE KONKURENCYJNE

43. Określenie „postępowanie konkurencyjne” ma charakter pozaustawowy. Przyjmuje się, że chodzi tu o sytuację polegającą na tym, że o koncesję na ten sam rodzaj działalności i w tym samym miejscu ubiega się więcej, niż jeden wnioskodawca²⁸⁷.

²⁸⁵ Dz. U. 2024, poz. 1370.

²⁸⁶ Wyrok NSA z 5.08.2000 r., V SA 2182/99.

²⁸⁷ Zob. Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W., 2020 – Prawo geologiczne i górnicze.

Problem ten ma największe znaczenie praktyczne w odniesieniu do poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin. Stosownie do art. 28ha p.g.g. o złożeniu wniosku o koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 (z wyłączeniem złóż węglowodorów) organ koncesyjny niezwłocznie zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszenie o możliwości składania innych (konkurencyjnych) wniosków o koncesję *na wykonywanie takiej samej działalności w przestrzeni objętej złożonym wnioskiem* (ust. 1). Nie jest natomiast dostatecznie jasne, czy „taką samą działalnością” ma być poszukiwanie lub rozpoznawanie w tej samej przestrzeni złoża którejkolwiek spośród kopalin objętych hipotezą tego przepisu, czy być może chodzi tu tylko o tożsamość rodzaju działalności (tj. poszukiwanie lub rozpoznawanie) oraz przestrzeni, bez względu na rodzaj kopaliny. Wypada opowiedzieć się za pierwszym z tych rozwiązań. Jeżeli pomiędzy dniem złożenia (pierwszego) wniosku koncesyjnego a datą zamieszczenia w BIP opisanego wyżej obwieszczenia złożony został nowy wniosek koncesyjny obejmujący *w całości lub w części tę samą przestrzeń oraz rodzaj działalności lub rodzaj kopaliny*, podstawą wspomnianego obwieszczenia jest pierwszy z tych wniosków. Treścią ogłoszenia w BIP są:

- 1) informacja o złożeniu „pierwszego” wniosku;
- 2) określenie granic przestrzeni objętej wspomnianym wnioskiem, obejmujące wskazanie współrzędnych płaskich punktów załamania tych granic w państwowym systemie odniesień przestrzennych;
- 3) termin, nie krótszy niż 90 dni licząc od dnia zamieszczenia ogłoszenia, w którym *inne podmioty zainteresowane wykonywaniem działalności, której dotyczy postępowanie*, mogą składać wnioski koncesyjne (ust. 3).

Od dnia zamieszczenia takiego ogłoszenia nie wszczynają się innych postępowań dotyczących przestrzeni oraz rodzaju działalności lub rodzaju kopaliny objętych ogłoszeniem, a wszczęte umarza się (ust. 4). W tym ostatnim przypadku chodzi o sytuację polegającą na tym, że kolejny (konkurencyjny) wniosek wpłynął pomiędzy dniem pierwszego wniosku a dniem wspomnianego ogłoszenia. Brak natomiast odpowiedzi jak postąpić, jeżeli konkurencyjne wnioski koncesyjne zostaną złożone jednocześnie.

44. Jeżeli w terminie określonym w ogłoszeniu:

- nie wpłynęły wnioski konkurencyjne, dalsze postępowanie dotyczy wyłącznie „pierwszego” (i jedyne) wniosku koncesyjnego; nie oznacza to jednak, że po upływie terminu określonego w ogłoszeniu nie mogą być składane kolejne wnioski koncesyjne (art. 28j);
- wpłynęły wnioski konkurencyjne, organ koncesyjny ocenia wnioski wedle następujących kryteriów:
 - 1) proponowany zakres prac (w tym robót) geologicznych,
 - 2) proponowany czas, na jaki ma być udzielona koncesja, w tym termin rozpoczęcia zamierzonej działalności,
 - 3) finansowe możliwości wnioskodawcy, w szczególności sposób finansowania zamierzonej działalności, z uwzględnieniem środków własnych oraz środków pochodzących z kapitału obcego,
 - 4) proponowana technologia prowadzenia prac (w tym robót) geologicznych (art. 28k ust. 1).

Złożone wnioski nie mogą podlegać zmianom mogącym wpłynąć na ocenę wskazanych wyżej kryteriów (art. 28k ust. 2). *A contrario* nie ma przeszkód do dokonywania ich zmian w pozostałym zakresie; przykładem mogą być wymagania dotyczące próbek geologicznych czy też stopnia dokładności, z jaką ma być sporządzona dokumentacja geologiczna.

45. Organ koncesyjny udziela koncesji temu podmiotowi, którego wniosek uzyskał najwyższą ocenę, a jednocześnie odmawia udzielenia jej pozostałym wnioskodawcom (art. 28l). Co prawda przepis ten zredagowany jest w sposób imperatywny (organ „udziela”, „odmawia”), co jednak nie może być rozumiane jako bezwzględny nakaz podjęcia bądź omowy decyzji koncesyjnej. Nie można bowiem wykluczyć, że w toku postępowania ujawnią się okoliczności uzasadniające odmowę koncesji na rzecz tego wnioskodawcy, który w toku postępowania uzyskał najwyższą ocenę organu koncesyjnego (art. 29 p.g.g.). Wspomniany art. 28l oznacza jednocześnie, że organ koncesyjny ma obowiązek opracować i ujawnić kryteria wspomnianej oceny (arg. z art. 38 u.p.p.²⁸⁸).

46. Przedstawione wyżej rozwiązania stanowią nieudolną i niepełną próbę rozwiązania problematyki konkurencyjnych postępowań koncesyjnych, która pojawiła się już kilkanaście lat temu i stała się m.in. przedmiotem wielokrotnych postępowań sadowo-administracyjnych, spośród których wiele kończyło się orzeczeniami o charakterze kasacyjnym. Połączenie regulacji przewidzianej w art. 28i–28j p.g.g. z wymaganiami dotyczącymi tajemnicy przedsiębiorcy może natomiast prowadzić do znaczącego pogorszenia sytuacji prawnej konkurujących wnioskodawców, bowiem mogą oni zostać pozbawieni możliwości weryfikacji ocen dokonanych przez organ koncesyjny. Pojawia się również pytanie, czy w razie złożenia wniosków konkurencyjnych organ koncesyjny prowadzi jedno postępowanie w stosunku do wszystkich wnioskodawców, czy odrębne w stosunku do każdego z nich. Sformułowania art. 28k i n. p.g.g. zdają się przemawiać za pierwszym z tych rozwiązań. *De lege ferenda* problem ograniczonego dostępu do przestrzeni, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, z łatwością można rozwiązać w drodze przetargu na użytkowanie górnicze.

²⁸⁸ Wedle którego organ koncesyjny zamieszcza w BIP szczegółową informację o wszelkich warunkach uzyskania koncesji.

§ 10. ZMIANA DANYCH WNIOSKODAWCY

47. Przedsiębiorca²⁸⁹ obowiązany jest zgłaszać organowi koncesyjnemu wszelkie zmiany danych zawartych we wniosku koncesyjnym, w terminie 14 dni od ich powstania (art. 24a p.g.g.). Jest bowiem oczywiste, że z wielu powodów czas trwania postępowania koncesyjnego może ulegać przedłużeniu. Ustawa nie różnicuje „danych” objętych wnioskiem koncesyjnym na bardziej i mniej istotne. Notyfikacji dokonywanej organowi koncesyjnemu podlegają zatem wszystkie dane objęte wnioskiem koncesyjnym. Oznacza to m.in., że wnioskodawca musi na bieżąco weryfikować informacje zawarte we wniosku, w tym np. stanowiące treść ewidencji gruntów i budynków czy też dotyczące środków, którymi dysponuje w celu wykonywania zamierzonej działalności. Ustawa nie określa wprawdzie sankcji z tytułu uchybienia temu obowiązkowi, co nie oznacza jej braku. Najdalej idącym skutkiem jest to, że nieznaną organowi koncesyjnemu zmianą okoliczności ujawnionych we wniosku spowoduje podjęcie decyzji koncesyjnej z uchybieniem obowiązkowi wszechstronnego wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy (art. 7 oraz 77 k.p.a.), co może oznaczać konieczność stwierdzenia jej nieważności, jako decyzji podjętej z rażącym naruszeniem prawa.

§ 11. ZAMKNIĘCIE POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO

48. Jednym z istotnych obowiązków organu koncesyjnego jest zapewnienie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania. Przed wydaniem decyzji (bez względu na jej rodzaj oraz treść) należy umożliwić stronom możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 k.p.a.). Obowiązek tej nie ma jednak charakteru bezwzględny. Sądy administracyjne przyjmują, że uchybienie wspomnianemu obowiązkowi nie zawsze oznacza kwalifikowaną wadę podjętej w ten sposób decyzji. Jeżeli natomiast organ koncesyjny dojdzie do wniosku, że decyzja miałaby zostać podjęta w sposób niezgodny z wnioskiem, ma obowiązek wskazania przesłanek zależnych od strony, które w dniu wspomnianego zawiadomienia nie zostały spełnione (wykazane), czego konsekwencją może być opisany wyżej skutek (art. 79a k.p.a.).

ROZDZIAŁ VIII

Odmowa koncesji

1. Przesłanki odmowy koncesji określają Prawo przedsiębiorców oraz Prawo geologiczne i górnicze. Literalnie rzecz biorąc „może” do niej dojść (art. 39 ust. 1 u.p.p.):
 - 1) w przypadku niespełnienia warunków udzielenia koncesji;
 - 2) ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli;
 - 3) jeżeli w wyniku przeprowadzonej rozprawy²⁹⁰ albo przetargu²⁹¹ udzielono koncesji innemu przedsiębiorcy lub przedsiębiorcom;
 - 4) gdy wydano decyzję o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy, na podstawie przepisów ustawy z 24.07.2015 r. o kontroli niektórych inwestycji, jeżeli jest to (zapewne odmowa koncesji) zgodne z interesem publicznym, lub
 - 5) w przypadkach określonych w odrębnych przepisach, co w istocie stanowi odesłanie do Prawa geologicznego i górniczego.

Ratio legis rozwiązania określonego w art. 39 ust. 1 pkt 1 p.p. budzi wątpliwości.

Jest oczywiste, że uzyskanie koncesji przez wnioskodawcę, którego wniosek nie spełnia wymagań określonych ustawą, jest wykluczone. Niektóre przesłanki takiej odmowy mogą natomiast mieć charakter niezmiernie uznaniowy. Przykładem może być ocena środków (w szczególności technicznych i finansowych), jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności

Wbrew dosłownemu brzmieniu cyt. przepisu zaistnienie którejkolwiek z tych przesłanek uzasadnia obowiązkową, a nie fakultatywną odmowę koncesji²⁹².

²⁸⁹ Rzecz jasna chodzi tu o „przedsiębiorcę” w rozumieniu art. 4 u.p.p., a więc w istocie wnioskodawcę.

²⁹⁰ Ani Prawo przedsiębiorców, ani Prawo geologiczne i górnicze nie przewidują rozprawy w postępowaniu koncesyjnym. Może ona zostać przeprowadzona wyłącznie wedle zasad określonych przepisami k.p.a.

²⁹¹ Ani Prawo przedsiębiorców, ani Prawo geologiczne i górnicze (z wyjątkiem węglowodorów) nie przewidują możliwości uzyskania koncesji w drodze przetargu.

²⁹² Tak też trafnie przyjmują Tracz P., 2019 – Komentarz do art. 39 oraz Gola J., 2019 – Komentarz do ustawy Prawo przedsiębiorców.

2. Dalsze przesłanki odmowy, szczególnie w stosunku do przewidzianych w art. 39 ust. 1 p.p. określa art. 29 p.g.g.²⁹³ Z tego ostatniego przepisu wynika, że w razie ich zaistnienia odmowa koncesji ma charakter obowiązkowy. Chodzi tu o sytuacje, w których udzielenie koncesji:
- 1) sprzeciwia się interesowi publicznemu, związanemu w szczególności z:
 - a) bezpieczeństwem państwa w tym z bezpieczeństwem energetycznym, lub
 - b) interesem surowcowym państwa, lub
 - c) ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, lub
 - d) realizacją transformacji energetycznej, w tym możliwością pozyskania środków finansowych na potrzeby realizacji tej transformacji, lub
 - 2) uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości lub obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej lub w przepisach odrębnych, a w przypadku braku tych planów – uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości lub obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej w sposób wynikający z planu ogólnego gminy lub z przepisów odrębnych (ust. 1).
3. Pojęcie interesu publicznego pojawia się w wielu aktach normatywnych. Ma ono charakter klauzuli generalnej, a w konsekwencji jego znaczenie daje się ustalić wyłącznie na podstawie analizy konkretnego stanu faktycznego. Zostało ono wprawdzie zdefiniowane w ustawie z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 2 pkt 4), ale brak podstaw by odnosić je do zagadnień wykraczających poza jej przedmiot. Prawo przedsiębiorców zakłada, że „ważnym interesem publicznym” jest bezpieczeństwo państwa lub obywateli, obronność, istotne potrzeby państwa lub porządek publiczny (art. 10 ust. 3, art. 11 ust. 2, art. 37 ust. 1). Wszelkie próby uogólniania tych definicji należy jednak ocenić jako niedopuszczalne, zwłaszcza że ustawodawca dokonuje gradacji tego pojęcia (ważny interes publiczny, nadrzędny interes publiczny). Niejednokrotnie „interes publiczny” jest przeciwstawiany „interesowi jednostkowemu”. Zgodzić się jednak należy, że co do zasady żadnemu z nich nie można przypisać cechy nadrzędności nad drugim²⁹⁴. Interes publiczny rozumiany jest jako:
- wartość konstytucyjna, która obejmuje bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, moralność publiczna, konieczność ochrony zdrowia publicznego oraz środowiska²⁹⁵;
 - dyrektywa postępowania nakazująca mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa: sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego, korektę błędnych decyzji itp.²⁹⁶;
 - odwołanie się do wartości wspólnych i ważnych dla całego społeczeństwa (takich jak sprawiedliwość, wolność, bezpieczeństwo, pokój, niepodległość i suwerenność państwa, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochrona konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochrona środowiska naturalnego i miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualna, cele polityki społecznej i kulturalnej oraz ochrona narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, zaufanie obywateli do organów władzy, prawa człowieka i obywatela) i często utożsamiany jest z „dobrem wspólnym”.
- Wyrazem interesu publicznego są m.in. wartości określone Konstytucją. Nie da się jednak ukryć, że jego rozumienie determinowane jest przesłankami pozaprawnymi, w tym o charakterze politycznym. W istocie „interes publiczny” stanowi swego rodzaju klauzulę generalną, a w konsekwencji jego istota może zostać ustalona wyłącznie na podstawie analizy konkretnego stanu faktycznego²⁹⁷.
4. W świetle art. 29 p.g.g. wiadomo, że wspomniany „interes publiczny” ma być związany w szczególności z bezpieczeństwem państwa, w tym z bezpieczeństwem energetycznym, interesem surowcowym, ochroną środowiska oraz realizacją transformacji energetycznej. Wyliczenie to ma jednak charakter wyłącznie przykładowy. Nie można więc wykluczyć innych postaci wspomnianego interesu. Prawo energetyczne przewiduje, że istotą „bezpieczeństwa energetycznego” jest *stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię*

²⁹³ Zob. Lipiński A., 2024 – Odmowa koncesji w Prawie geologicznym i górnictwem.

²⁹⁴ Zob. np. Wyrzykowski M., 1989 – Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym; Żurawik A., 2013 – „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony” oraz tam cyt. literatura; Komierzyńska E., Zdyb M., 2016 – Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej.

²⁹⁵ Zob. Garlicki L., 2001 – Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego; Chmielewski J., 2015 – Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym.

²⁹⁶ Korzyb K., 2017 – Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2017 roku, I SA/Wr 524/17.

²⁹⁷ Odnosząc się do pojęcia „interesu społecznego” NSA przyjął, że ma ono charakter nieoookreślony, którego treść zmienia się w czasie w zależności od wartości uznawanych w społeczeństwie (wyrok z 28.06.2016 r., II OSK 2635/14).

w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska (art. 3 pkt 16). Błędem wydaje się jednak odniesienie tego pojęcia wyłącznie do zapotrzebowania na paliwa i energię, w istocie bowiem chodzi tu również o nośniki energii. Również niejasno rysuje się pojęcie „bezpieczeństwa państwa oraz jego „interesu surowcowego”. Zapewne należy je rozumieć w sposób zbliżony do „bezpieczeństwa energetycznego”, jednak odniesienie do zapotrzebowania na surowce nie będące nośnikami energii. Trudno natomiast ustalić szczegóły, a zwłaszcza odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób działalność określona koncesją mogłaby stanowić zagrożenie dla wspomnianego „bezpieczeństwa” bądź „interesu”, a zwłaszcza czy każdy organ koncesyjny (np. starosta) jest w stanie dokonać prawidłowego ustalenia istoty wspomnianego „interesu” oraz zagrożeń, jakie może dla niego powodować koncesja. Związanych z tym kryteriów nie określa bowiem żaden z dokumentów planistycznych państwa²⁹⁸.

5. Pojęcia „racjonalna gospodarka” złożem kopaliny występuje zarówno w Prawie ochrony środowiska (art. 72 ust. 1, art. 125–126), jak i w Prawie geologicznym i górnictwym (np. art. 26 ust. 3 oraz ust. 5, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 1), jednak nigdzie nie zostało zdefiniowane. W istocie można je traktować jako pochodną pojęcia „ochrony środowiska”, rozumianego jako (m.in.) racjonalne kształtowanie i gospodarowanie jego zasobami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 13 p.o.ś.). Bezspornie bowiem złoża kopalin są składnikami (w zasadzie nieodnawialnymi) środowiska. W literaturze przedmiotu trafnie akcentuje się, że racjonalna gospodarka złożami kopalin oznacza w zasadzie pełne ich wykorzystanie²⁹⁹, czy też optymalizację wynikających z tego korzyści³⁰⁰. W warunkach gospodarki rynkowej prowadzi to do wniosku, że przesłanki analizowanego pojęcia wyznaczają także kryteria ekonomiczne. Rozsądnie postępujący przedsiębiorca nie podejmie wydobycia takich fragmentów złoża, które w danych uwarunkowaniach (geologicznych, technologicznych, ekonomicznych) nie będzie opłacalne. Bezspornie też związane z tym kryteria, w tym pozwalające na uznanie określonych nagromadzeń kopaliny za „złoża” (art. 6 ust. 1 pkt 19 p.g.g.) stają relatywne, a w dodatku zmienne w czasie. Sposób rozumienia „racjonalnej gospodarki złożem” podlega natomiast konkretyzacji w drodze instrumentów przewidzianych ustawą (koncesja, projekt zagospodarowania złoża, plan ruchu zakładu górnictwego), a w konsekwencji ustalenie znaczenia tego określenia w sposób abstrakcyjny, oderwany od realiów danej sprawy, nie jest możliwe. Można wprawdzie bronić zapatrywania, że „racjonalna gospodarka złożem” ma polegać m.in. na całkowitym wybraniu złoża kopaliny, jednak przeszkodą mogą być uwarunkowania prawne (np. zakaz wydobycia części złoża uzasadniony jego lokalizacją w przestrzeni objętej zakazem wydobycia) bądź technologiczne. Nie budzi też wątpliwości okoliczność, że pojęcie „racjonalnej gospodarki złożem” może być zmienne w czasie i ulegać nieprzewidywalnym zmianom. Prawdą jest natomiast, że pozostawienie niewybranych fragmentów złoża w praktyce może wykluczać ponowne podjęcie ich ekonomicznie uzasadnionego wydobycia.
6. Krytycznie należy ocenić rozwiązanie przewidziane w art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. d p.g.g., wedle którego przesłanką odmowy koncesji jest realizacja transformacji energetycznej, w tym *możliwość pozyskania środków finansowych* na jej potrzeby. Pojęcie „transformacja energetyczna” pojawia się w wielu aktach normatywnych, dokumentach planistycznych oraz stanowiskach różnych organów (w tym Unii Europejskiej), ale nie doczekało się definicji normatywnej. Językowo jest ona rozumiana jako proces, którego celem jest modyfikacja gospodarek oraz istniejących sieci energetycznych w sposób zmniejszający ich zależność od paliw kopalnych, czego skutkiem powinno stać się zwiększenie ich efektywności energetycznej. Ta ostatnia jest pojęciem prawnym i oznacza stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, albo w wyniku wykonanej usługi niezbędnej do uzyskania tego efektu (art. 2 pkt 3 ustawy z 20.05.2016 r. o efektywności energetycznej)³⁰¹. Omówienie związanych z tym szczegółów wykracza poza ramy opracowania. Z punktu widzenia tematu wspomniana transformacja zapewne ma polegać na ograniczeniu wykorzystywania paliw kopalnych (a więc przede wszystkim węgla kamiennego, brunatnego, węglowodorów) jako nośników energii. Jeżeli przyjąć takie założenie, to związane z tą transformacją ograniczenia wydobycia (odmowa koncesji) powinny dotyczyć tylko tych kopalin. Oczywiście jest jednak, że szczegóły wspomnianej transformacji wymagają uściślenia, zwłaszcza przez określenie związanych z nią obowiązków, harmonogramu ich wdrażania, sposobu finansowania itd. Związane z tym szczegóły są jednak trudne do uchwycenia. Prawo energetyczne przewiduje, że obowiązkiem ministra właściwego do spraw energii, we współpracy z ministrem właściwym do spraw klimatu, jest opracowanie zintegrowanego planu w dziedzinie energii i klimatu, o którym mowa w art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12. 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami

²⁹⁸ Zob. obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z 2.03.2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., MP 2021, poz. 264 oraz uchwałę nr 39 Rady Ministrów z 1.03.2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki Surowcowej Państwa, MP 2022, poz. 371. Obu tym dokumentom można zresztą postawić zarzut braku aktualności.

²⁹⁹ Zob. Nieć M., Radwanek-Bąk B., 2014 – Ochrona i racjonalne wykorzystanie złóż kopalin.

³⁰⁰ Zob. Wąsiewski G., 2017 – Zasada racjonalnej gospodarki złożami kopalin w prawie polskim – próba rekonstrukcji.

³⁰¹ Dz. U. 2025, poz. 711.

w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013³⁰², zwanego dalej „krajowym planem”, oraz jego aktualizacji i zintegrowanego krajowego sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu. Taki projekt zamieszczony jest w BIP, na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw klimatu, a nadto podlega przekazaniu Komisji Europejskiej (art. 15ab pr.en.)³⁰³. Nie ma natomiast odpowiedzi na pytanie, kto i w jakim trybie miałby go zatwierdzać. Nie ma wprawdzie przeszkód, by taki plan został przyjęty w drodze uchwały Rady Ministrów i stał się dokumentem polityki rozwoju, do czego jednak dotychczas nie doszło. Niska ranga aktu normatywnego przyjmującego taki dokument powoduje jednak, że przewidziane w nim rozwiązania nie mogą zostać powołane jako przesłanka odmowy koncesji. Można zakładać, że przedmiotem wspomnianej opinii ministra właściwego do spraw rozwoju miałyby być okoliczności wskazane art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. d p.g.g. W istocie natomiast ocena przesłanek przewidzianych tym przepisem należy do ministra właściwego do spraw środowiska, jako organu koncesyjnego w omawianych sprawach. Opinia organu współdziałającego nie ma bowiem charakteru wiążącego. Rozwiązania te zasługują na ocenę krytyczną. Przede wszystkim rozpoznanie i udokumentowanie złoża kopaliny nie przesądza o tym, czy ktokolwiek (kiedykolwiek) podejmie jego wydobywanie. Co najważniejsze – do zadań ministra właściwego do spraw środowiska (jako organu koncesyjnego) nie należy ocena zagrożeń, jakie dla wspomnianej transformacji miałyby powodować koncesja. Przedmiotem szczególnie krytycznej oceny jest także kryterium „możliwości” pozyskania środków finansowych. W konsekwencji wspomniana przesłanka przyjmuje charakter całkowicie uznaniowy. Wiadomo natomiast, że ustalona przez Unię Europejską lista surowców „strategicznych” i „krytycznych” obejmuje m.in. węgiel koksujący oraz miedź³⁰⁴. Konsekwencją takiego rozwiązania powinno stać się ułatwienie uzyskiwania koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie takich kopalin. Warto również zwrócić uwagę, że poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie kopalin stanowiących przedmiot prawa własności górniczej jest „celem publicznym”³⁰⁵, a przedsięwzięcia w tym zakresie zaliczają się do „inwestycji strategicznych”, co z praktycznego punktu widzenia ma jednak niewielkie znaczenie.

7. Celem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1056 z 24.06.2021 r. ustanawiającego Fundusz na Rzecz Sprawiedliwej Transformacji³⁰⁶ jest określenie niektórych mechanizmów finansowych zmierzających do ograniczenia kosztów transformacji gospodarki zmierzającej do neutralności klimatycznej oraz o obiegu zamkniętym oraz łagodzenia jej skutków, zgodnie z definicją wynikającą z art. 2 pkt 11 rozporządzenia 2018/1999³⁰⁷ (art. 1). Zadaniem FST jest wsparcie tylko takich działań, które są bezpośrednio związane z określonym wyżej celem, a przyczyniają się do terytorialnej realizacji planów sprawiedliwej transformacji (art. 8). Wyłączone z zakresu wsparcia są natomiast inwestycje w zakresie produkcji, przetwarzania, transportu, dystrybucji i magazynowania lub spalania paliw kopalnych (art. 9). Inaczej mówiąc istnienie bądź udzielenie nowej koncesji na opisane wyżej rodzaje działalności nie może stanowić przeszkody do uzyskania środków FST. Warto również zwrócić uwagę, że rozporządzenie 2018/1999 wyklucza możliwość wsparcia produkcji, przetwarzania, transportu, dystrybucji, magazynowania lub spalania” wszystkich paliw kopalnych (w tym np. węglowodorów), a nie tylko węgla (brunatnego i kamiennego). Z nieznanых powodów prawodawca polski odczytał natomiast zakaz mechanizmów wsparcia ze środków FST wyłącznie w odniesieniu do koncesjonowania węgla kamiennego i brunatnego (art. 23 ust. 1b p.g.g.), całkowicie pomijając problematykę węglowodorów. Nie ma natomiast wątpliwości, że określony tym rozporządzeniem zakaz wsparcia ze środków FST nie dotyczy zezwoleń na działalność (czyli koncesji w rozumieniu prawa polskiego). Można natomiast zakładać, że celem opinii przewidzianej w art. 23 ust. 1a p.g.g. jest doprowadzenie do odmowy koncesji.

³⁰² Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 1, ze zm.

³⁰³ Wspomniany art. 15ab obowiązuje dopiero od 1.10.2023 r. Co prawda w BIP na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw klimatu znajduje się dokument o nazwie „Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030” (aktualizacja KPEiK z 2019 r., wersja 10.2024), ale nie sposób zakładać, by był on źródłem prawa o charakterze powszechnie obowiązującym.

³⁰⁴ Zob. Wojtulek P.M., Mazurek S., 2024 – Europejski *Critical Raw Materials Act* – jakie zmiany dla prawa geologicznego i górniczego w Polsce może przynieść projektowane rozporządzenie w sprawie surowców krytycznych? Zob. także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2024/1252 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. 2024.1252.

³⁰⁵ Zob. art. 6 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 2023, poz. 344 ze zm.

³⁰⁶ Dalej „FST”. Dz. U. UE. L. 2021.231.1.

³⁰⁷ Wedle rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu „cele Unii na rok 2030 w dziedzinie energii i klimatu” oznaczają ogólnounijny wiążący cel dotyczący redukcji do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych, poprawę efektywności energetycznej oraz cel 15 % elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych lub dowolne kolejne cele w tym zakresie uzgodnione przez Radę Europejską lub Parlament Europejski i Radę na 2030 r.

8. Warto zwrócić uwagę, że w oczywistym interesie publicznym jest poznanie budowy geologicznej kraju, a w konsekwencji wykazanie, jak koncesja na poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny miałaby kolidować ze wspomnianym interesem, jest mało prawdopodobne. Na etapie koncesji na rozpoznanie złoża nie sposób również ustalić, w jaki sposób mogłaby ona kolidować np. z racjonalną gospodarką złożami kopalin³⁰⁸. Powstaje wreszcie pytanie, czy próby ograniczania wydobycia kopalin w drodze odmowy koncesji na ich wydobywanie uzasadnionej wyżej opisanymi przesłankami dają się pogodzić z zasadami praworządności, społecznej gospodarki rynkowej oraz swobody przedsiębiorczości. Wiele wskazuje na to, że nie. Przypominają one mechanizmy nakazowo-rozdzielcze charakterystyczne dla państwa scentralizowanego. Uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającego omawiane rozwiązanie³⁰⁹ nie wskazuje zresztą (poza ogólnikowym odesłaniem do FST) przesłanek przemawiających za wprowadzeniem takiej konstrukcji. W konsekwencji rozwiązanie przewidziane we wspomnianym art. 29 ust. 1 pkt 2 p.g.g. zasługuje na ocenę krytyczną.
9. Odmowa koncesji z przyczyn wymienionych w art. 29 ust. 1 p.g.g. nie tylko wymaga ustalenia, że zaistniała którakolwiek z określonych tym przepisem okoliczności i na czym ona polega, ale również wykazania, w jaki sposób udzielenie koncesji mogłoby zagrażać określonym tam wartościom. W razie zaistnienia określonych wyżej przesłanek (art. 29 ust. 1–2 p.g.g.) organ koncesyjny musi odmówić koncesji. Jego decyzja ma zatem charakter związany. Przesłanki, którymi ma on się kierować, mogą natomiast mieć charakter niezwykle uznaniowy. Muszą one zatem zostać skonkretyzowane w toku postępowania poprzedzającego decyzję odmowną, a nadto wykazane w jej uzasadnieniu³¹⁰ (zob. art. 107 § 3 k.p.a.).
10. Orzekając o wniosku w sprawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin organ koncesyjny nie może kierować się przesłankami dotyczącymi ich wydobywania. Bezspornie bowiem inny jest cel takich działań, a przede wszystkim inne są przesłanki podjęcia takiej działalności. Poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny zawsze następuje na koszt i ryzyko inwestora³¹¹, a w dodatku wynik takiej działalności bywa nieprzewidywalny. Organ koncesyjny oceniając wniosek o koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża nie może brać pod uwagę zagrożeń dla pobliskiego (rozpoznanego i udokumentowanego) złoża rudy miedzi, jakie mogłoby spowodować wydobycie złoża objętego koncesją poszukiwawczo-rozpoznawczą oraz działalność polegająca na wykorzystaniu powstałych w ten sposób pustek poeksploatacyjnych. Argument, że udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznanie takiego złoża koliduje z nakazem racjonalnej gospodarki złożami kopalin, jest nieuzasadniony³¹².
11. Powstaje w związku z tym pytanie, czy dopuszczalne jest uzyskanie koncesji na rozpoznanie już udokumentowanego złoża kopaliny. Dotyczy to zwłaszcza tych złóż, które rozpoznane zostały wiele lat temu, przy użyciu znanych wówczas technologii geologicznych. Najczęściej problem ten może odnosić się do złóż, których eksploatacja została zaniechana w związku z restrukturyzacją górnictwa węgla kamiennego. Co do zasady nie istnieją żadne przeszkody prawne do uzyskania koncesji na wydobycie takich złóż. Czynnikiem ograniczającym ryzyko inwestycyjne jest natomiast weryfikacja wiedzy o warunkach występowania złoża, a tym możliwości jego ponownego udostępnienia. Sporządzona przed laty dokumentacja geologiczna oraz dokumentacja pozostawiona po likwidacji zakładu górniczego mogą być niewystarczające. W praktyce organy koncesyjne przeważnie odmawiają jednak koncesji na taką działalność wychodząc z błędnego założenia, że skoro złożo udokumentowane jest w kategorii wystarczającej do uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, to udzielenie koncesji na jego ponowne rozpoznanie kolidowałoby z zasadą racjonalnej gospodarki złożami

³⁰⁸ Zdaniem NSA pojęcie „racjonalna gospodarka złożem kopaliny” ma charakter klauzuli generalnej. Kopaliny, należące do nieodnawialnych zasobów środowiska przyrodniczego, podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu. Pojęcie „racjonalności gospodarowania zasobami” w przepisach prawa nie jest zdefiniowane. Zgodnie z wymogami ochrony środowiska eksploatację kopalin prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku. Normami odniesienia przydatnymi przy dekodowaniu zasady „racjonalnej gospodarki złożem kopaliny” mogą być przykładowo normy dotyczące właściwości geologicznych złóż kopalin, związane m.in. z wielkością i budowa złoża, jego położeniem, jakością kopaliny, parametrami skał otaczających złożo, warunkami hydrogeologicznymi etc. Nie mniej istotne są normy odniesienia związane z właściwościami górnictwymi (np. technologicznymi) możliwego sposobu udostępnienia i eksploatacji złoża czy też normy ekonomiczne, związane ze sferą ekonomiki gospodarowania złożem – zarówno w czasie teraźniejszym, jak i w przewidywalnej przyszłości. Kształtowanie warunków racjonalnej gospodarki złożami zaczyna się już na etapie prac poszukiwawczych i trwa miejscami aż do likwidacji zakładu górniczego włącznie. Podstawą działalności gospodarczej mającej na celu wydobywanie kopalin są informacje zawarte w dokumentacji geologicznej. Z niej wynika jedyny, podawany w koncesji miernik racjonalności gospodarki złożem, którym jest określany zwykle w procentach „minimalny stopień wykorzystania zasobów”. Drugą ważną sprawą jest określenie przewidywanego stopnia wykorzystania zasobów złoża, z którego wynika maksymalna wielkość zasobów do wydobycia. W oczywisty sposób na racjonalną gospodarkę złożem wpływają również systemy i technika eksploatacji. Powołanie się na kolizję zamierzonej działalności z zasadą „racjonalnej gospodarki złożem” wymaga przede wszystkim ustalenia, na czym polega jej istota, a nadto wykazania, w jaki sposób wnioskowana działalność miałaby tę zasadę naruszyć (wyrok z 13.01.2015 r., II GSK 1841/13).

³⁰⁹ Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 3238 (sejm.gov.pl, dostęp 31.01.2025) odsyłał wyłącznie do Funduszu Sprawiedliwej Transformacji.

³¹⁰ Wyrok NSA z 11.12.2015 r., II GSK 3596/15. Zob. także Wołoszyn-Cichocka A., 2019 – Komentarz do art. 39.

³¹¹ Tak trafnie NSA w wyroku z 4.10.2000 r., II SA 1514/00.

³¹² Wyrok WSA z 6.02.2020 r., VI SA/Wa 2555/19.

kopalin³¹³. Taką ocenę należy zdecydowanie odrzucić. W interesie publicznym jest bowiem jak najbardziej dokładne rozpoznanie budowy geologicznej kraju, w tym weryfikacja dawniej pozyskanych informacji geologicznych.

12. Podkreślić należy, że przesłanki pozwalające na ustalenie „interesu publicznego” (bezpieczeństwa państwa, jego interesu surowcowego) mogą być zmienne w czasie i zależeć od wielu okoliczności. Przykładem mogą być wydarzenia polityczne, zarówno zachodzące w Polsce, jak i poza jej granicami³¹⁴. Powstaje zwłaszcza pytanie, czy wojna rosyjsko-ukraińska oraz stanowiąca jej konsekwencję „ustawa sankcyjna”³¹⁵ mogą stanowić przesłankę odmowy koncesji wnioskowanych przez przedsiębiorców o kapitale rosyjskim bądź kontrolowanych przez podmioty prawa rosyjskiego. Jej zakres dotyczy wyłącznie osób i podmiotów znajdujących się na liście publikowanej w BIP na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Z punktu widzenia tematu rozwiązania te polegają przede wszystkim na zamrożeniu środków wszelkich funduszy i zasobów gospodarczych będące własnością, pozostające w posiadaniu, we faktycznym władaniu lub pod ich kontrolą; zasobami gospodarczymi są *aktywa każdego rodzaju, materialne i niematerialne, ruchome i nieruchome, które nie są funduszami, lecz mogą służyć do uzyskiwania funduszy, towarów lub usług*. Zabronione jest, zarówno bezpośrednio jak i pośrednio, udostępnianie tych funduszy i zasobów gospodarczych, (art. 1, art. 2 ust. 1–3 rozporządzenia Rady (WE) nr 7675/2006³¹⁶; art. 1, art. 2 i art. 9 rozporządzenia Rady UE nr 269/2014³¹⁷). Brak wprawdzie podstaw do zaliczenia koncesji do zasobów gospodarczych w opisanym wyżej znaczeniu, natomiast takimi zasobami zapewne będą prawa podmiotowe do przestrzeni, w obrębie których miałyby być wykonywana koncesjonowana działalność. Oznaczałoby to brak możliwości uzyskiwania koncesji przez podmioty zamieszczone na wspomnianej liście. Niezależnie od tego uzyskanie koncesji przez osoby fizyczne i prawne Federacji Rosyjskiej (bądź podmioty przez niekontrolowane) podlegać będzie ocenie z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 29 p.g.g.
13. Literalnie rzecz biorąc ogłoszenie upadłości bądź wszczęcie postępowania likwidacyjnego nie stanowią przesłanek odmowy koncesji³¹⁸. Otwarty może natomiast być problem, czy wspomniane okoliczności można odczytać jako zagrażające interesowi publicznemu.
14. Uzasadnienie decyzji odmownej musi wykazywać istotę przesłanek odmownych, np. przez wyjaśnienie, w jaki sposób koncesja mogłaby zagrażać interesowi publicznemu. Wymaga to przede wszystkim ustalenia istoty tego interesu. Niedopuszczalne jest ogólnikowe powołanie się na taki interes, w tym np. na zagrożenia dla racjonalnej gospodarki złożami kopalin stanowiące konsekwencję koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny. Jeżeli odmowa koncesji ma charakter fakultatywny, organ koncesyjny musi kierować się wynikającą z art. 2 w zw. z art. 22 Konstytucji zasadą proporcjonalności.
15. Jeżeli wniosek o udzielenie koncesji:
- obejmuje tę samą przestrzeń oraz rodzaj działalności, a w przypadku wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny lub koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża - również rodzaj kopaliny, objęte już koncesją udzieloną innemu podmiotowi;
 - na podziemne składowanie odpadów, a istnieje uzasadniona technicznie, ekologicznie lub ekonomicznie możliwość odzysku lub możliwość unieszkodliwiania odpadów w inny sposób niż przez ich składowanie;
- organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji (art. 29 ust. 1a, ust. 2). Taka decyzja ma więc charakter związany.
- Jeżeli na podstawie przepisów u z 24.07.2015 r. o kontroli niektórych inwestycji wydana została decyzja o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy³¹⁹, a interes publiczny, w szczególności związany z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin przemawia przeciwko udzieleniu koncesji, organ może odmówić jej udzielenia (art. 29 ust. 3 p.g.g.). Rozwiązanie to w zasadzie

³¹³ Wyrok NSA z 8.02.2022 r., II GSK 1659/18.

³¹⁴ Planowane zmiany właścicielskie struktury kapitału adresata koncesji nie stanowią zagrożenia dla interesu publicznego i bezpieczeństwa kraju, w szczególności dla jego bezpieczeństwa energetycznego. Istotne w sprawie dowody muszą być sporządzone w języku polskim; okoliczność, że pełnomocnik skarżący zna język angielski nie ma znaczenia dla sprawy. Zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa nie jest też powiązanie spółki z najwyższymi władzami Rosji (wyrok z 12.10.2017 r., II GSK 728/10). Wydaje się jednak, że w obecnej sytuacji politycznej ta ostatnia ocena utraciła swą aktualność.

³¹⁵ Ustawa z 13.04.2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, Dz. U. 2025, poz. 514.

³¹⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z 18.05.2006 r. dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy, Dz. U. UE. L. 134, s. 1 ze zm.

³¹⁷ Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z 17.03.2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających, Dz. U. UE. L. 78, s. 6 ze zm.

³¹⁸ Odmienne przyjęto pod rządem Prawa energetycznego (art. 33 ust. 3).

³¹⁹ Dz. U. 2024, poz. 1459.

jest tożsame z przewidzianym w art. 39 ust. 1 pkt 4 p.p. W praktyce ma ono niewielkie znaczenie. Tzw. *podmiotem objętym ochroną*, prowadzącym działalność regulowaną Prawem geologicznym i górnictwem, może być tylko ten, kto prowadzi podziemne magazynowanie ropy naftowej lub gazu ziemnego bądź wydobywanie rud metali wykorzystywanych do wytwarzania materiałów wybuchowych, broni i amunicji oraz wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym.

16. Stosunkowo najmniej wątpliwości budzi sytuacja, w której zamierzona koncesja powodowałaby brak możliwości wykorzystania nieruchomości lub obszarów morskich zgodnie z ich przeznaczeniem określonym w opisanych wyżej planach lub przepisach odrębnych³²⁰. Okoliczność ta jest przesłanką uzasadniającą negatywne stanowisko organu współdziałającego (opiniującego, uzgadniającego) w postępowaniu koncesyjnym. Odnosząc ten problem do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin oraz ich planów ogólnych należy zwrócić uwagę, że muszą one uwzględniać aktualne i przyszłe potrzeby związane z wydobywaniem kopalin ze złóż. W praktyce bywa natomiast inaczej, czego dowodem są liczne plany wprowadzające zakaz wydobywania kopalin, bądź uzależniające wydobywanie od wymagań niemożliwych do spełnienia. Nie jest też tajemnicą, że organy współdziałające w postępowaniu koncesyjnym niekiedy odmawiają uzgodnienia kierując się przesłankami całkowicie pozaprawnymi. Co prawda taka odmowa podlega kontroli instancyjnej, to jednak sprawujące ją organy wyższego stopnia najczęściej ograniczają się do rozstrzygnięć o charakterze kasacyjnym. Przykładem związanej z tym patologii mogą być postanowienia organu wykonawczego gminy odmawiające uzgodnienia koncesji (zawieszające bądź umarzające postępowanie uzgodnieniowe), które kilkanaście razy pod rząd były uchylane do ponownego rozpoznania, chociaż organ rozpatrujący zażalenie na postanowienie odmowne dysponował możliwością podjęcia rozstrzygnięcia o charakterze merytorycznym. *De lege ferenda* nasuwa się zatem pytanie, czy ustalenie relacji pomiędzy wspomnianymi planami a zamierzoną koncesją nie powinno być zadaniem organu koncesyjnego.

Opisane wyżej okoliczności te powinny zostać ujawnione w wyniku współdziałania organu koncesyjnego z organem wykonawczym gminy bądź organem administracji morskiej (art. 7–8 p.g.g.). Powstaje pytanie, co jeżeli w przewidzianym terminie właściwy organ współdziałający nie zajmie stanowiska. W świetle art. 9 ust. 2 p.g.g. oznacza to wprawdzie aprobatę przedłożonego projektu rozstrzygnięcia, co jednak nie zwalnia organu koncesyjnego od ustalenia relacji wnioskowanej koncesji odpowiednio do właściwego z określonych wyżej planów. Są one bowiem aktami normatywnymi o charakterze powszechnie obowiązującym na objętych nimi terytoriach³²¹. Taki sam wniosek należy odnieść do ograniczeń, które mogą wynikać z „przepisów odrębnych”, zwłaszcza tworzących niektóre formy ochrony przyrody³²². W konsekwencji nie sposób dopuszczać możliwość uzyskania decyzji koncesyjnej naruszającej opisane wyżej przeznaczenia.

17. Pod rządem ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej przesłanką odmowy koncesji (bądź ograniczenia jej zakresu i przedmiotu działalności) było wykazanie, że wnioskodawca nie daje rękami należytego wykonywania zamierzonej działalności gospodarczej (art. 20 ust. 6). *A contrario* można zatem było bronić poglądu, że przesłanką uzyskania koncesji było wykazanie, że wnioskodawca taką rękojmią daje. *De lege lata* przesłanka wspomnianej rękojmią nie jest wprawdzie znana ani Prawu przedsiębiorców³²³, ani Prawu geologicznemu i górnictwu, ale do pewnego stopnia rozwiązaniem zmierzającym do jej zapewnienia jest obowiązek wykazania się przez wnioskodawcę środkami niezbędnymi do powadzenia zamierzonej działalności (art. 24 ust. 1 pkt 4 p.g.g.). Funkcję tę do pewnego stopnia spełnia też art. 37b p.g.g.; jeżeli z przyczyn określonych w art. 37 ust. 2 p.g.g. doszło do cofnięcia koncesji, dotychczasowy przedsiębiorca może wystąpić z wnioskiem o ponowne udzielenie koncesji w takim samym zakresie nie wcześniej niż po upływie 3 lat od wydania decyzji o cofnięciu (art. 37b p.g.g.). Źródłem wątpliwości jest określenie „w takim zakresie”. Zapewne chodzi tu „ten sam” rodzaj koncesji, a w rezultacie omawiana sankcja jest niezwykle łatwa do ominięcia.

18. Należy również zwrócić uwagę, że skoro konstytucyjną zasadą jest swoboda działalności gospodarczej, to w konsekwencji wszystkie jej ograniczenia, w tym przesłanki uzasadniające odmowę koncesji muszą być interpretowane w sposób ścisły. Niedopuszczalna jest ich wykładnia rozszerzająca.

³²⁰ Zob. Szydło M., 2014 – Zakres władzy dyskrecyjnej i współdziałania organów samorządu terytorialnego przy udzielaniu koncesji geologicznych i górniczych.

³²¹ Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego podlegają promulgacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych, a plan zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich – w Dzienniku Ustaw RP. Zob. np. rozporządzenie Rady Ministrów z 14.04.2021 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000, Dz. U. 2021, poz. 935 ze zm. Tytuł wspomnianego rozporządzenia trudno ocenić jako fortunny. Nie chodzi tu bowiem o sporządzenie planu we wskazanej tu skali, lecz o skalę załącznika mapowego.

³²² Automatycznie pojawia się problem ich granic przestrzennych, zwłaszcza odpowiedzi na pytanie, czy obejmują one wnętrza skorupy ziemskiej, czyli przestrzeni znajdującej się poniżej nieruchomości gruntowych.

³²³ Błędna jest ocena P. Tracza o różnicowaniu orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego (które wspomnianą rękojmią traktuje jako niezbędną przesłankę uzyskania koncesji) oraz sądów powszechnych (które zajmuje przeciwne stanowisko). Przywołane przez tego autora wyroki (NSA z 23.01.1996 r., II SA 1793/93 oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23.06.2015 r., VI ACA 1123/14) wydane bowiem zostały na różnych podstawach prawnych. Zob. Tracz P., 2019 – Komentarz do art. 39.

ROZDZIAŁ IX

Koncesja

§ 1. PODSTAWOWE ELEMENTY KONCESJI

1. Koncesja³²⁴ jest decyzją administracyjną, a zatem przede wszystkim musi spełniać wymagania określone w art. 107 k.p.a. Są nimi:
 - 1) oznaczenie organu administracji publicznej;
 - 2) określenie daty wydania;
 - 3) oznaczenie strony lub stron;
 - 4) powołanie podstawy prawnej;
 - 5) rozstrzygnięcie;
 - 6) uzasadnienie faktyczne i prawne;
 - 7) pouczenie o trybie odwołania oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania (co w przypadku koncesji wydanej przez ministra właściwego do spraw środowiska dotyczy także wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy);
 - 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji (§ 1).
2. Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki decyzji (§ 2). Przykładami są Prawo geologiczne i górnicze oraz omawiana ustawa z 3.10.2008 r. Stosownie do art. 30 p.g.g. istotą „rozstrzygnięcia” (w rozumieniu art. 107 k.p.a.), dokonanego w koncesji jest określenie:
 - 1) rodzaju i sposobu wykonywania zamierzonej działalności;
 - 2) przestrzeni, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność;
 - 3) czasu obowiązywania koncesji;
 - 4) terminu rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby – przesłanek, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności (ust. 1).

Wskazanie rodzaju i sposobu wykonywania zamierzonej działalności budzi najmniejsze wątpliwości, przede wszystkim ze względu na zamknięty katalog czynności podlegających koncesjonowaniu oraz dalsze wymagania Prawa geologicznego i górniczego. „Sposób wykonywania” odnosić się będzie przede wszystkim do poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopaliny, np. przez wskazanie, że wydobywanie prowadzone będzie metodą podziemną.

3. Problemem może być sposób określenia wspomnianej „przestrzeni”, a więc bryły trójwymiarowej. Powinno to nastąpić w drodze wskazania punktów załamania jej granic, w tym m.in. przez określenie głębokości, do której (a niekiedy od której) ma być wykonywana zamierzona działalność. Szczegóły mogą ulegać zróżnicowaniu w zależności przede wszystkim od budowy złoża, rodzaju kopaliny, a nawet technologii wykonywania działalności. Określenie czasu obowiązywania koncesji może nastąpić w dwojaki sposób; albo przez wskazanie daty końcowej obowiązywania koncesji, albo jednostek czasu (przeważnie lat). W tej ostatniej sytuacji niezbędne jest ustalenie daty, od jakiej należy liczyć taki termin. Częstym błędem jest natomiast określenie go „od daty wydania decyzji”. Co do zasady decyzja nieostateczna nie podlega wykonaniu, a nie jest tajemnicą, że postępowanie odwoławcze może trwać dość długo, w dodatku niekiedy kończąc się uchynieniem zaskarżonej decyzji i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji. Możliwości zaskarżenia decyzji nigdy nie można bowiem wykluczyć.

W praktyce źródłem wątpliwości może też być sposób określenia „terminu rozpoczęcia działalności”. Wskazanie daty rozpoczęcia zawsze jest obarczone ryzykiem wynikającym zarówno z czasu trwania postępowania instancyjnego³²⁵, technologii zamierzonej działalności, a także uwarunkowań środowiskowych. W większości przypadków do działalności stanowiącej przedmiot koncesji znajdują zastosowanie wymagania dotyczące ruchu zakładu górniczego, w tym sporządzenia jego planu i zatwierdzenia go przez organ nadzoru górniczego. Elementem wniosku o zatwierdzenie wspomnianego planu są m.in. *odpisy wymaganych dla zamierzonych robót decyzji wydanych przez inne organy, w szczególności dotyczących ochrony środowiska* (art. 108 ust. 9 pkt 2 p.g.g.). Jakże to będą decyzje, daje się ustalić wyłącznie na podstawie analizy konkretnego stanu faktycznego. Przykładem mogą być decyzje wymagane prawem wodnym (np. pozwolenie wodnoprawne, zgoda na odstępstwo od niektórych wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej), ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przepisami dotyczącymi ochrony przyrody, postępowania z odpadami, czy też wreszcie decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań (zob. art. 72 ust. 1 pkt 4a, 4b oraz 4c p.g.g.). Podjęcie takich

³²⁴ Zob. Lipiński A., 2019 – Prawne podstawy geologii i górnictwa.

³²⁵ Na co wpływ mogą mieć protesty społeczne.

decyzji zawsze wymaga czasu, a niekiedy musi zostać poprzedzone opracowaniem różnych dokumentów, które wymagają zatwierdzenia (przykładem może być dokumentacja hydrogeologiczna jako przesłanka pozwolenia wodnoprawnego na zrzut ścieków bądź odwadnianie wyrobiska). Powszechnie zresztą wiadomo, że plagą większości postępowania administracyjnych jest ich przewlekłość. W konsekwencji rozsądnie postępujący inwestor określając termin rozpoczęcia wnioskowanej działalności powinien określić go z uwzględnieniem opisanych wyżej ryzyk, np. używając określenia „nie później, niż ...”. Powstaje wreszcie pytanie, jak rozumieć wspomniany „termin rozpoczęcia”. By uniknąć wątpliwości celowe jest określenie okoliczności, których zaistnienie będzie rozumiane jako rozpoczęcie działalności. Przykładem może być zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego czy też nawet rozpoczęcie tego ruchu itd. Bezsparnie natomiast pominięcie wspomnianego terminu rozpoczęcia działalności stanowi kwalifikowaną wadę prawną koncesji³²⁶.

4. Dalsze wymagania kształtujące treść koncesji zależą od przedmiotu jej działalności. Tak więc koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny określa również:
- 1) cel, zakres i rodzaj zamierzonych prac geologicznych, w tym robót geologicznych, a także minimalną kategorię rozpoznania złoża (z wyłączeniem węglowodorów);
 - 2) zakres i harmonogram przekazywania informacji geologicznych i próbek uzyskanych w wyniku wykonywania robót geologicznych;
 - 3) wysokość opłaty za działalność określoną w koncesji (zob. art. 133 p.g.g.).

Powierzchnia terenu objętego koncesją na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny nie może przekroczyć 1200 km² (art. 31 p.g.g.). To ostatnie wypada ocenić jako swego rodzaju skrót myślowy. Przedmiotem poszukiwania lub rozpoznawania jest bowiem złożo kopaliny wymienionej w art. 10 ust. 1 p.g.g., stanowiące przedmiot prawa własności górniczej. Może ono zalegać zarówno w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych, jak i poza ich granicami. Wspomniany art. 31 stanowi natomiast, że poszukiwanie lub rozpoznawanie ma się odbywać w granicach „terenu”. Nie ma ustawowej definicji tego ostatniego. Językowo jest on synonimem nieruchomości gruntowej (nieruchomości gruntowych bądź ich części). Można więc bronić poglądu, że chodzi tu o nieruchomości gruntowe objęte zamierzoną działalnością. Poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny zawsze odbywa się natomiast w przestrzeni trójwymiarowej, a powierzchnia jego rzutu nie może przekraczać wielkości określonej w art. 31 p.g.g.

Jeżeli przewiduje się wykonywanie robót geologicznych, elementem wniosku o koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny jest projekt robót geologicznych (art. 25 w zw. z art. 79 i n. p.g.g.). *A contrario* oznacza to, że taka koncesja będzie wymagana także wtedy, gdy działania inwestora będą miały charakter wyłącznie analityczny, np. polegający na reinterpretacji powstałej wcześniej informacji geologicznej. Wymagania dotyczące projektu koncesjonowanych robót geologicznych (czyli dotyczącego poszukiwania lub rozpoznawania złóż wymienionych w art. 10 ust. 1 p.g.g.) trudno ocenić jako jednoznaczne. Taki projekt nie podlega zatwierdzeniu przez organ koncesyjny ani nie jest załącznikiem do koncesji³²⁷. Naruszenie niektórych określonych nim wymagań może natomiast uzasadniać cofnięcie koncesji albo ograniczenie jej zakresu (art. 37 ust. 2 pkt 2 p.g.g.).

Koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny określa również opłatę stanowiącą iloczyn stawki oraz wyrażonej w kilometrach kwadratowych powierzchni terenu objętego koncesją. Stawki tych opłat ustala wprawdzie ustawa, ale podlegają one corocznej waloryzacji. Dokonuje jej minister właściwy do spraw środowiska, ogłaszając jej w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski³²⁸. Stawka opłaty za działalność w zakresie poszukiwania złóż kopaliny na podstawie koncesji uzyskanych w 2025 r. wynosi dla:

- 1) węgla kamiennego i rud uranu – 803,63 zł;
- 2) węgla brunatnego – 321,50 zł;
- 3) pozostałych kopaliny, których złoża są objęte własnością górniczą, z wyłączeniem węglowodorów – 160,80 zł.
- 4) złóż węglowodorów – 302,15 zł.

Stawka opłaty za rozpoznawanie złoża kopaliny bądź łącznie za działalność obejmującą poszukiwanie i rozpoznawanie jest dwukrotnie wyższa. Opłata ma charakter jednorazowy i należy ją wnieść w terminie 14 dni od dnia ostateczności koncesji (art. 133 p.g.g.). Wpływy z tytułu wspomnianych opłat w 60% stanowią dochód gminy, a w 40% NFOŚGW. Jeżeli działalność prowadzona jest:

- na terenie więcej niż jednej gminy, wpływy z tego tytułu dzielą się proporcjonalnie do wielkości powierzchni objętej działalnością;
- w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, całość wpływów stanowi dochód NFOŚGW.

Nieco inne zasady dotyczą koncesji węglowodorowych (art. 141 p.g.g.).

³²⁶ Wyrok NSA z 11.01.2006 r., II GSK 332/05.

³²⁷ Zob. Lipiński A., 2015 – Koncesja na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopaliny a projekt robót geologicznych.

³²⁸ Zob. obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z 24.11.2024 r. w sprawie stawek opłat na rok 2025 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego, M.P. 2024, poz. 995.

5. Koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów, a także na podziemne składowanie dwutlenku węgla, wyznacza również granice obszaru i terenu górniczego. Obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji³²⁹. Terenem górniczym jest natomiast przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego (art. 6 ust. 1 pkt 5 i 15 p.g.g.). Podstawą wyznaczenia granic obszaru górniczego jest dokumentacja geologiczna i odpowiednio projekt zagospodarowania złoża albo plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla. Jeżeli nie zagraża to prawidłowemu wykorzystaniu złoża, obszar górniczy wyznaczony w koncesji na wydobywanie kopaliny może obejmować część złoża. Wbrew pozorom określenie tych granic nie jest łatwe. Praktyka wyznaczania ich przez określanie lokalizacji punktów załamania granic pozwala na ustalenie wyłącznie rzutu takiego obszaru. Obszar ten jest natomiast konstrukcją przestrzenną, co oznacza konieczność ustalenia przebiegu jego „trzeciego wymiaru” polegającego na wskazaniu „górnjej” i „dolnej” granicy. Budowa złoża (np. występowanie uskoków) może nadto powodować, że określenie granic obszaru górniczego jako płaszczyzn pionowych nie będzie racjonalne. W odniesieniu do działalności prowadzonej we wnętrzu skorupy ziemskiej (czego przykładem może być podziemne wydobywanie kopaliny) pojawia się problem „dostępu” do tak wyznaczonej przestrzeni. Przykładem może być budowa szybu zjazdowego, wentylacyjnego bądź upadowej. Bezsprzecznie w tym celu niezbędne jest korzystanie z nieruchomości gruntowych (jako powierzchniowej warstwy skorupy ziemskiej), ale również części przestrzeni znajdującej się poza granicami tej ostatniej, a więc stanowiącej przedmiot prawa własności górniczej, jednak nieobjętej złoża kopaliny³³⁰. Praktyka zdaje się w ogóle nie dostrzegać tego problemu. Ma on natomiast istotne znaczenie, bowiem np. wydobywanie kopaliny z naruszeniem granic obszaru górniczego jest zabronione (zob. art. 139 i n. p.g.g.).
6. Koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża może określać:
- 1) minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża oraz przedsięwzięcia niezbędne w zakresie racjonalnej gospodarki złożem;
 - 2) warunki wtlaczania wód do górotworu; nie stosuje się wówczas przepisów o korzystaniu z wód³³¹ oraz o opłatach za korzystanie ze środowiska.
- W literaturze technicznej „wskaźnik wykorzystania zasobów złoża” rozumiany jest jako „stosunek wagi wydobytej kopaliny do całkowitej jej zawartości w złożu; uwzględnia on straty wynikające z naturalnych warunków zalegania kopaliny, technicznych warunków jego eksploatacji oraz sposobu ewentualnej przeróbki mechanicznej”³³². „Stopień wykorzystania zasobów złoża” definiuje się jako „część wykorzystanych zasobów złoża odniesiona do jego zasobów, wyrażona w procentach lub ułamku dziesiętnym”³³³. Można przyjąć, że są to określenia równoważne. Zwrot „stopień zamierzonego wykorzystania” oznacza jednak, że w istocie tak określony wskaźnik ma charakter hipotetyczny. Stanowiącą jego podstawę dokumentacja geologiczna, nawet sporządzona w najwyższym znanym stopniu dokładności rozpoznania złoża, nigdy nie daje bowiem pełnego obrazu budowy i warunków jego występowania. Maksimum informacji o złożu kopaliny uzyskuje się dopiero wraz z zakończeniem jego eksploatacji spowodowanej wyczerpaniem jego zasobów możliwych do wydobycia.
7. Koncesja:
- starosta określa również sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego uwzględniający wymagania określone w art. 108 ust. 2³³⁴, a także dotyczące jego likwidacji, uwzględniając obowiązki określone w art. 129 ust. 1 p.g.g.;

³²⁹ Zob. Mikosz R., 2022 – Ochrona środowiska w procesie tworzenia obszaru górniczego.

³³⁰ Zob. Schwarz H., 2013 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. T.1.

³³¹ Czyli określonych Prawem wodnym.

³³² Olszewski J., Osuchowski J., Pilecki J., Pluta L., Przybyła A., Szczepański Z., Zajdel F., 1989 – Leksykon górniczy.

³³³ Glapa W., Korzeniowski J.I., 2005 – Mały leksykon górnictwa odkrywkowego.

³³⁴ Wedle którego plan ruchu zakładu górniczego określa:

- 1) strukturę organizacyjną zakładu górniczego, w szczególności przez wskazanie stanowisk osób kierownictwa i dozoru ruchu,
 - 1a) granice zakładu górniczego;
- 2) szczegółowe przedsięwzięcia niezbędne w celu zapewnienia:
 - a) wykonywania działalności objętej koncesją,
 - b) bezpieczeństwa powszechnego,
 - c) bezpieczeństwa pożarowego,
 - d) bezpieczeństw stwa osób przebywających w zakładzie górniczym, w szczególności dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy,
 - e) racjonalnej gospodarki złożem,
 - f) ochrony elementów środowiska,
 - g) ochrony obiektów budowlanych,
 - h) zapobiegania szkodom i ich naprawy.

– na podziemne składowanie odpadów określa ponadto typ i pojemność takiego składowiska, rodzaj i ilość odpadów dopuszczonych do składowania oraz zakres i sposób monitoringu składowiska.

8. Koncesja na podziemne składowanie dwutlenku węgla określa ponadto:
- 1) ilość oraz charakterystykę dwutlenku węgla, który będzie zatłaczany do podziemnego składowiska dwutlenku węgla;
 - 2) dopuszczalny skład strumienia dwutlenku węgla, który będzie zatłaczany do podziemnego składowiska dwutlenku węgla;
 - 3) informacje o jednostce hydrogeologicznej rozumianej jako fragment litosfery stanowiący przestrzennie i dynamicznie zdefiniowany system krążenia wód podziemnych, dający się opisać parametrami hydrogeologicznymi poziomów wodonośnych i rozdzielających je utworów półprzepuszczalnych;
 - 4) wartość ciśnienia granicznego w kompleksie podziemnego składowania dwutlenku węgla;
 - 5) maksymalną wydajność i ciśnienie zatłaczania dwutlenku węgla, który będzie zatłaczany do podziemnego składowiska dwutlenku węgla;
 - 6) zakres i sposób monitoringu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla;
 - 7) minimalną wysokość zabezpieczenia finansowego, o którym mowa w art. 28a ust. 2, a w przypadku wniosku o udzielenie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla w łącznej ilości równej lub większej niż 100 kiloton również minimalną wysokość zabezpieczenia środków na realizację zadań po zamknięciu składowiska (art. 28e p.g.g.).

Jeżeli koncesja dopuszcza podziemne składowanie dwutlenku węgla w łącznej ilości od 100 kiloton, jej elementem jest informacja, że w przypadku przejęcia przez Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla odpowiedzialności za podziemne składowisko dwutlenku węgla (art. 39a p.g.g.), nastąpi z mocy prawa przeniesienie, bez odszkodowania, na rzecz Skarbu Państwa prawa do nieruchomości, o której mowa w art. 27a ust. 4 pkt 4, oraz prawa własności zakładu górniczego. Taka koncesja może zostać udzielona dopiero po doręczeniu organowi koncesyjnemu dowodu zabezpieczenia finansowego.

Koncesja na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji określa również minimalną i maksymalną pojemność czynną magazynu oraz zakres i sposób monitorowania magazynu (art. 32 ust. 6–10 p.g.g.). Dalsze szczegóły można pominąć.

9. Kolejne wymagania, jakim musi odpowiadać koncesja, wynikają z odrębnych przepisów. Przede wszystkim charakter wiążący dla decyzji wymienionych w art. 72 u.o.o.ś., w tym dla koncesji, ma decyzja środowiskowa (art. 86 u.o.o.ś.). Oznacza to, że określone tą ostatnią wymagania co do zasady muszą zostać uwzględnione w treści koncesji. Inaczej mówiąc wspomniany art. 86 wyznacza dodatkową treść koncesji, w dodatku niezależną od organu koncesyjnego. W konsekwencji niedawnych zmian ustawy z 3.10.2008 r., jeżeli przedsięwzięcie jest realizowane, a wymagania decyzji środowiskowej nie zostały uwzględnione w decyzji wymienionej w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś. (w tym w koncesji), ich wykonanie podlega egzekucji administracyjnej (art. 86c u.o.o.ś.). Oczywiście jest natomiast, że taka egzekucja może być prowadzona tylko wtedy, gdy zobowiązany uchylił się od realizacji wspomnianych obowiązków. Uchybienie tym wymaganiom podlega administracyjnej karze pieniężnej, nakładanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 136a u.o.o.ś.). Pominięcie wymagań przewidzianych decyzją środowiskową nie oznacza zatem kwalifikowanej wady koncesji. Wiadomo również, że koncesja nie zwalnia z obowiązków określonych odrębnymi przepisami, w tym z uzyskania przewidzianych nimi decyzji (art. 30 ust. 3 p.g.g.).

§ 2. WYMAGANIA FAKULTATYWNE

10. Koncesja może określać inne wymagania dotyczące wykonywania objętej nią działalności, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska (art. 30 ust. 2). Ustawa nie określa ich rodzaju. Bezspornie nie mogą nimi być takie, które są (lub mogą się stać) przedmiotem regulacji wynikających z innych ustaw, np. w odniesieniu do ochrony przyrody, budownictwa, postępowania z odpadami, transportu wydobytej kopaliny i ulegają konkretyzacji w drodze decyzji. Koncesja nie może bowiem ingerować w rozwiązania przewidziane wymaganiami znajdującymi się poza Prawem geologicznym i górniczym. Przemawia za tym treść art. 30 ust. 3 p.g.g., a także wiążący organ koncesyjny nakaz przestrzegania własności³³⁵ (art. 19 k.p.a.). Szczegóły dotyczące wymagań ustalanych na

³³⁵ Nie sposób zgodzić się z G. Klimkiem [Klimek G., 2015 – W: B. Rakoczy (red.): Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX.: 91; Klimek G., 2016 – Znaczenie i rola koncesji w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze.], zdaniem którego *muszą wynikać z przepisów prawa i dotyczyć zamierzonej działalności*. Nie ma wprawdzie wątpliwości, że „inne wymagania” w rozumieniu art. 30 ust. 2 p.g.g. muszą odnosić się do przedmiotu koncesji, ale nie sposób przyjąć, że muszą one wynikać z przepisów prawa. Nakazy, zakazy i inne mechanizmy regulacyjne przewidziane prawem mają to do siebie, że albo działają *ex lege*, albo muszą podlegać konkretyzacji w drodze decyzji właściwego w sprawie organu administracji. Jeżeli nie będzie nim organ koncesyjny, brak podstaw by inkorporować je do treści koncesji, bowiem byłaby ona w tej części, jako wydana z naruszeniem przepisów o własności, obciążona kwalifikowaną wadą prawną (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.).

podstawie art. 30 ust. 2 p.g.g. zależeć będą przede wszystkim od rodzaju działalności, sposobu jej wykonywania oraz uwarunkowań środowiskowych, w zakresie wykraczającym poza decyzję środowiskową. Dla górnictwa odkrywkowego może to być nakaz wytyczenia i oznakowania przebiegu granic obszaru górniczego³³⁶, zakazy (ograniczenia) dotyczące robót strzałowych, czasu pracy maszyn i urządzeń. Innym przykładem może być ograniczenie wielkości wydobycia. Rozstrzygnięcie w tej kwestii mogą mieć charakter uznaniowy, a przesłanki tego uznania muszą zostać przedstawione w uzasadnieniu. Określając te wymagania organ koncesyjny musi m.in. kierować się zasadą proporcjonalności, a w konsekwencji muszą one być adekwatne do potrzeb. Niekiedy koncesja może wykluczyć stosowanie rozwiązań przewidzianych odrębnymi przepisami. Przykładem jest ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach³³⁷. Jej wymagań nie stosuje się m.in. do *mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż, jeżeli koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż lub plan ruchu zakładu górniczego (...), lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego określają warunki i sposób ich zagospodarowania.*

11. Analiza praktyki koncesjonowania prowadzi do krytycznych wniosków. Dotyczą one zwłaszcza fakultatywnych elementów koncesji, często zbędnych lub wadliwie zrehabilitowanych (np. w sposób niesłychanie niejednoznaczny). Niektóre z nich należy nawet ocenić jako niedopuszczalne. Tytułem przykładu można wskazać na następujące rozwiązania:

- nakładanie na przedsiębiorcę obowiązku stosowania powszechnie obowiązujących wymagań prawa, w tym również przewidzianych Prawem geologicznym i górniczym (np. w odniesieniu do wnoszenia opłaty eksploatacyjnej, prowadzenia ewidencji zasobów złoża, prowadzeniu ruchu zakładu górniczego zgodnie z planem ruchu oraz pod nadzorem właściwego organu, naprawy szkód itp.);
- nieprawidłowe ustalenie kręgu stron postępowania polegające na przyjęciu, że jedyną stroną jest przedsiębiorca, co pozwoliło na pominięcie uzasadnienia decyzji jako podjętej zgodnie z wnioskiem strony;
- w odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych niemal standardem jest klauzula typu „warunki, jakie powinny być spełnione przez adresata koncesji określa umowa o ustanowieniu użytkowania górniczego”. W praktyce wspomniane umowy tych warunków jednak nie określają. Funkcją takiej umowy jest powstanie prawa podmiotowego pozwalającego przedsiębiorcy na korzystanie z przestrzeni stanowiącej przedmiot prawa własności górniczej (art. 16 p.g.g.). Co prawda cywilnoprawna zasada swobody umów prowadzi do wniosku, że treścią takiej umowy mogą być niektóre obowiązki dotyczące sposobu wykonywania działalności prowadzonej w przestrzeni objętej użytkowaniem górniczym, ale w praktyce stosowane są wzory nie podlegające negocjacji i nie określające sposobu wykonywania działalności. Gdyby jednak wspomniana umowa określała warunki wykonywania działalności stanowiącej przedmiot koncesji, powstawałby problem czy uchybienie im pociągałoby za sobą sankcje o charakterze cywilnoprawnym, czy publicznoprawnym. W praktyce wspomniana klauzula jest całkowicie bezwartościowa;
- poszukiwanie i rozpoznawanie złoża kopaliny najczęściej prowadzone jest etapowo; harmonogram wykonywania robót geologicznych jest przedmiotem projektu robót geologicznych, który stanowi element wniosku koncesyjnego, ale nie podlega zatwierdzeniu w toku postępowania koncesyjnego. Nie ma jednak przeszkód, by stanowił on fakultatywny element koncesji (art. 30 ust. 2 p.g.g.). Problem natomiast w tym, że w praktyce harmonogram ten bywa określony w sposób bardzo niejednoznaczny, zwłaszcza w odniesieniu do przesłanek rozgraniczających poszczególne etapy działalności, a nawet jej zakończenia. Przyczyną tego najczęściej jest bierna akceptacja nieprzemyślanej konstrukcji wniosku koncesyjnego;
- niektóre koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin zawierają klauzulę *drill or drop*. Zakłada ona, że jeżeli przedsiębiorca w terminie nie przystąpi do określonego koncesją etapu działalności, skutkiem ma być wygaśnięcie koncesji. Rozwiązanie to nie ma dostatecznej podstawy prawnej. O tym, w jakich sytuacjach koncesja gaśnie, przesądza wyłącznie ustawa (art. 38). Takie wygaśnięcie może wprawdzie być skutkiem zrzeczenia się koncesji, natomiast nie powinno być wątpliwości, że może do tego dojść wyłącznie w wyniku jednoznacznego oświadczenia woli przedsiębiorcy. Uchybienie wymaganiom koncesji może wprawdzie uzasadniać cofnięcie koncesji lub ograniczenie jej zakresu, natomiast brak podstaw by traktować je jako przesłankę jej wygaśnięcia;
- ustalenie terminu obowiązywania koncesji przy użyciu określenia „ważność”, a w dodatku przez wskazanie jednostek czasu (lat) na jaki ją udzielono, ale w sposób zawierający wewnętrzną sprzeczność polegającą na tym, że przedział czasu, na jaki została ona wydana nie koresponduje z początkowym i końcowym terminem jej obowiązywania.

Przytoczone wyżej przykłady co najmniej w niektórych sytuacjach uzasadniają wniosek, że w tej części koncesje wydane zostały bez podstawy prawnej.

³³⁶ Zob. Schwarz H., 2013 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. T. I.

³³⁷ Dz. U. 2023, poz. 1587 ze zm.

§ 3. SZCZEGÓLNA REGULACJA KONCESJI OBJĘTYCH ZADANIAMI STAROSTÓW

12. Z art. 22 ust. 3 p.g.g. wynika, że *przedsiębiorca, który otrzymał od starosty koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża przylegającego do złoża już objętego koncesją udzieloną temu samemu przedsiębiorcy na ten sam rodzaj działalności, może rozpocząć wydobywanie kopaliny nie wcześniej, niż w dniu, w którym decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji wcześniejszej stanie się ostateczna*. Wiadomo, że przedsiębiorca prowadzący taką działalność korzysta z ułatwień, w tym np. nie sporządza planu ruchu zakładu górniczego (art. 105 ust. 2 pkt 1 p.g.g.). Celem rozwiązania przewidzianego w art. 22 ust. 3 jest uniknięcie sytuacji, w której ten sam podmiot uzyska kilka koncesji starosty na przylegające do siebie złoża, co w praktyce mogłoby pozwolić na wydobywanie na obszarze o łącznej powierzchni przekraczającej 2 ha, a więc z ominięciem rygorów jakie wiążą się z koncesją objętą zadaniami marszałka województwa. Powstaje jednak pytanie, jak w koncesji określić termin rozpoczęcia działalności. Zwrot „termin” jednoznacznie wskazuje na potrzebę określenia konkretnej daty lub przedziału czasu. Wydaje się, że jedynym wyjściem z sytuacji jest wskazanie „terminu rozpoczęcia działalności” przez odwołanie się do treści art. 22 ust. 3 p.g.g. Wiele wskazuje zresztą na to, że rozwiązanie przewidziane w art. 22 ust. 3 jest niesłychanie proste do ominięcia.

§ 4. UZASADNIENIE KONCESJI

13. Co do zasady niezbędnym elementem decyzji administracyjnej jest jej uzasadnienie. Powinno ono w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3 k.p.a.). Jeżeli decyzja w całości uwzględnia żądanie strony, można odstąpić od sporządzenia uzasadnienia, co zapewne w odniesieniu do koncesji regulowanych Prawem geologicznym i górniczym będzie rzadkością. Możliwość odstąpienia od uzasadnienia nie dotyczy natomiast decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz wydanych w wyniku odwołania (§ 4). Praktyka nierzadko ignoruje te wymagania. Dotyczy to zwłaszcza fakultatywnych elementów koncesji (art. 30 ust. 2 p.g.g.). Najczęściej organ koncesyjny nawet nie podejmuje próby wykazania przyczyn, jakie jego zdaniem przemawiają za potrzebą wprowadzenia takich a nie innych wymagań. Dotyczy to również niektórych obowiązkowych elementów koncesji, jakim jest np. wskaźnik wykorzystania zasobów złoża (art. 32 ust. 4 pkt 1 p.g.g.). Nie powinna zatem budzić zdziwienia konstrukcja przewidziana w art. 42 p.g.g., wedle którego rozpoczęcie działalności określonej koncesją oznacza powstanie nieodwracalnych skutków prawnych (ust. 1 pkt 1).

§ 5. JAWNOŚĆ KONCESJI

14. Jeżeli koncesja dotyczy przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko (czyli została poprzedzona decyzją środowiskową), niezwłocznie po jej podjęciu organ właściwy w sprawie podaje do publicznej wiadomości informację o wydaniu koncesji oraz możliwości zapoznania się z jej treścią oraz dokumentacją sprawy³³⁸, a także udostępnia ją w BIP, na okres 14 dni. Elementem takiej informacji musi być data wspomnianego „udostępnienia”. Nie dotyczy to natomiast „dokumentacji sprawy”, czyli aktu postępowania. Udostępnienie ich stronom (podmiotom na prawach strony) następuje wedle zasad k.p.a. (art. 73 i n. k.p.a.). Udostępnienie ich innym podmiotom następuje wedle zasad przewidzianych wymaganiami dotyczącymi dostępu do informacji o środowisku (art. 72 ust. 6a u.o.o.ś.). Dane dotyczące wszystkich koncesji wydanych na podstawie Prawa geologicznego i górniczego³³⁹ zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach informacji o środowisku (art. 21 u.o.o.ś.). Określenie „zamieszcza się” ma charakter imperatywny i bezspornie oznacza obowiązek dokonania takiej czynności. Należy go wykonać w terminie 14 dni „od wytworzenia dokumentu”. W istocie wspomniany „publicznie dostępny wykaz danych” ma być tylko swego rodzaju „informacją o informacji”. Nie ma w nim tekstów wspomnianych dokumentów. Każdy może natomiast żądać ich udostępnienia (art. 4 u.o.o.ś., art. 74 ust. 3 Konstytucji). Praktyka funkcjonowania tych wymagań niejednokrotnie rozmija się natomiast z prawem. Informacje o wielu koncesjach nie są ujawniane, czego dowodem jest treść danych znajdujących się pod adresem www.ekoportal.gov.pl.
15. Obszar górniczy podlega wpisowi do rejestru prowadzonego przez państwową służbę geologiczną³⁴⁰. Wpis dokonywany jest z urzędu, na podstawie decyzji dotyczących koncesji, przekazywanych przez organy koncesyjne (art. 152a p.g.g.).

³³⁸ Zapewne wspomnianą „dokumentacją” są akta postępowania koncesyjnego.

³³⁹ Zarówno pierwszoinstancyjnych, jak i ostatecznych.

³⁴⁰ Którą pełni Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy.

Dane ujawnione w księdze rejestrowej obszarów górniczych są powszechnie dostępną informacją o środowisku i jego ochronie (art. 21 ust. 2 pkt 34 u.o.o.ś.). Szczegóły określają przepisy wykonawcze³⁴¹.

Niezależnie od tego granice obszaru i terenu górniczego są ogłaszane w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie (art. 35 ust. 3 p.g.g.). Co prawda nakaz ten powstał w wyniku żądań samorządów gminnych, to jednak w praktyce funkcjonuje on w ograniczonym zakresie.

16. Kopie decyzji dotyczących koncesji niezwłocznie doręcza się właściwym miejscowo (pozostałym) organom koncesyjnym, organom nadzoru górniczego, organom wykonawczym gmin (a w odniesieniu do obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej – właściwemu terenowemu organowi administracji morskiej), Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego, Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz państwowej służbie geologicznej. Jeżeli decyzja dotyczy podziemnego składowania dwutlenku węgla, niezwłocznie doręcza się ją również Krajowemu Administratorowi Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla oraz Komisji Europejskiej (art. 40). Nie znaczy to jednak, że wspomniane organy stają się stronami postępowania bądź uzyskują status podmiotów na prawach strony.
17. Dodatkowe obowiązki dotyczą koncesji uzyskanych przez przedsiębiorców podlegających obowiązkowi wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Organy koncesyjne przekazują do CEIDG informacje o uzyskaniu, zmianie, cofnięciu, utracie i wygaśnięciu koncesji. Następuje to nie później niż w dniu roboczym następującym po dniu uzyskania informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy, której dotyczą, wraz z podaniem daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia i znaku sprawy. Jeżeli sprawa była rozstrzygana w drodze decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, przekazanie następuje nie później niż w dniu roboczym następującym po dniu nadania tego rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 48 ust. 3 u.CEiIDG). Nie ma natomiast obowiązku przekazywania takich informacji dotyczących przedsiębiorców wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego.
18. Dyrektywa 2011/92 przewiduje, że w jeżeli zezwolenie na inwestycję (czego przykładem może być koncesja) było poprzedzone konsultacjami transgranicznymi, treść zezwolenia (wraz z uzasadnieniem) należy niezwłocznie przekazać państwu dotkniętemu skutkami przedsięwzięcia (art. 9). Z nieznanymi przyczyn prawo polskie nie przewiduje takiego obowiązku w odniesieniu do koncesji (zob. art. 112 u.o.o.ś.), co oznacza konieczność bezpośredniego stosowania dyrektywy.
19. Z art. 21 ust. 5 p.g.g. wynika, że „koncesja uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej w oznaczonej przestrzeni”. Nie znaczy to jednak, że jest ona źródłem praw podmiotowych do korzystania z takiej przestrzeni. Jest ona wyłącznie kwalifikowanym zezwoleniem na wykonywanie uprawnień wynikających albo z prawa własności gruntowej, albo własności górniczej. Nieco inne rozwiązanie wypowiedziano natomiast w odniesieniu do koncesji węglowodorowych (art. 49t ust. 3 pkt 1 p.g.g.).

ROZDZIAŁ X

Koncesje węglowodorowe

§ 1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

1. Wedle art. 6 ust. 1 pkt 16 p.g.g. węglowodorami są *ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca*. Rozwiązanie to trudno uważać za fortunne, bowiem metan (z punktu widzenia chemicznego jest on węglowodorem) może towarzyszyć również złożom innych kopaliny, np. soli. Z mocy art. 2a p.g.g. przepisy dotyczące węglowodorów stosuje się do gazów szlachetnych³⁴² oraz wodoru.
2. Dyrektywa 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.05.1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów³⁴³ przewiduje, że państwa członkowskie:
 - mają prawo do ustalania obszarów dostępnych dla prowadzenia działań związanych z poszukiwaniem, badaniem i produkcją węglowodorów,

³⁴¹ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z 16.10.2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, Dz. U. 2014, poz. 1469.

³⁴² Czyli tzw. helowców, którymi są pierwiastki chemiczne 18 grupy układu okresowego (hel, neon, argon, krypton, ksenon i radon).

³⁴³ Dz.U.U.E.L.1994.164.3.

– nie mogą dyskryminować podmiotów zamierzających podjąć taką działalność, chyba że wymaga tego bezpieczeństwo państwa w odniesieniu do podmiotu, który jest skutecznie kontrolowany przez państwa trzecie lub obywatele państw trzecich.

Kryteria uzyskiwania wspomnianych zezwoleń powinny być jawne, obiektywne i niedyskryminujące.

3. *De lege lata* koncesjonowanie węglowodorów uregulowane zostało w rozdziale 3 działu III (art. 49a–49zw p.g.g.), niestety w sposób niesłychanie kazuistyczny, a jednocześnie mało komunikatywny. Wymagania te mają charakter szczególnie w stosunku do rozwiązań dotyczących koncesjonowania pozostałych rodzajów działalności regulowanej Prawem geologicznym i górnictwem (art. 21 ust. 3 p.g.g.). Wyróżnia się m.in. koncesje na:

- poszukiwanie i rozpoznawanie oraz wydobywanie węglowodorów;
- wydobywanie węglowodorów³⁴⁴.

Wprawdzie przedmiotem podziemnego magazynowania substancji w praktyce są węglowodory, to jednak działalność w tym zakresie podlega koncesjonowaniu wedle zasad ogólnych, tj. na podstawie rozdziału 1 działu III; nie stosuje się wówczas przepisów dotyczących koncesji węglowodorowych.

4. Terminologię ustawy trudno ocenić jako jednoznaczną. Pierwsza z wyżej wymienionych koncesji w założeniu pełni funkcję swego rodzaju „koncesji łącznej”, ale tylko z pozoru pozwala prowadzić wszystkie określone nią rodzaje działalności (tj. poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie). Przejście do tzw. fazy wydobywczej wymaga bowiem uzyskania odrębnego zezwolenia (tzw. decyzja inwestycyjna). Szczegółowe przedstawienie prawnego modelu koncesji węglowodorowych wykracza jednak poza ramy opracowania, przede wszystkim z powodu nadmiernej drobiazgowości oraz mało czytelnej techniki legislacyjnej.

§ 2. POSTĘPOWANIE KWALIFIKACYJNE

5. Koncesję węglowodorową może uzyskać tylko tzw. podmiot „kwalifikowany”. Przedmiotem postępowania kwalifikacyjnego jest ustalenie, czy ten, kto zamierza ubiegać się o koncesję samodzielnie bądź jako operator wspólnie z innymi podmiotami, znajduje się pod kontrolą korporacyjną³⁴⁵ państwa trzeciego³⁴⁶ (obywatela takiego państwa bądź podmiotu mającego tam siedzibę), a w przypadku znajdowania się pod taką kontrolą – czy może ona zagrazać bezpieczeństwu państwa (art. 49a ust. 1 p.g.g.). Motywy tych rozwiązań są oczywiste. Chodzi o to, by koncesję węglowodorową mógł uzyskać tylko taki podmiot, który nie jest powiązany z innym państwem w stopniu mogącym zagrazać bezpieczeństwu Rzeczypospolitej Polskiej. Niestety, wymagania te zredagowane zostały w sposób pozbawiony wyobraźni, a jednocześnie niezwykle restrykcyjny. Kryterium kontroli korporacyjnej może zresztą okazać się zawodne, jeżeli z wnioskiem koncesyjnym wystąpi osoba fizyczna (co w praktyce może być mało prawdopodobne, ale nie da się go wykluczyć).

6. Postępowanie kwalifikacyjne prowadzi minister właściwy do spraw środowiska, w zasadzie działając na wniosek „podmiotu zainteresowanego”, sporządzony wedle urzędowego wzoru³⁴⁷. Ustawa nie wymaga, by wnioskodawca był przedsiębiorcą w rozumieniu Prawa przedsiębiorców. Istota wspomnianego postępowania polega na przedstawieniu opinii:

- Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
 - Szefa Agencji Wywiadu;
- oraz analizie tych dokumentów.

³⁴⁴ Jedne i drugie można określić w sposób zbiorczy jako „koncesje węglowodorowe”.

³⁴⁵ Kontrolą korporacyjną są wszelkie formy bezpośredniego lub pośredniego uzyskania przez podmiot uprawnień, które osobno albo łącznie, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiają wywieranie decydującego wpływu na inny podmiot lub podmioty, w przypadku:

- 1) dysponowania bezpośrednio lub pośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik albo użytkownik, bądź w zarządzie innego podmiotu (podmiotu zależnego), także na podstawie porozumień z innymi osobami;
- 2) uprawnień do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu lub rady nadzorczej innego podmiotu (podmiotu zależnego), także na podstawie porozumień z innymi osobami;
- 3) gdy członkowie jego zarządu lub rady nadzorczej stanowią więcej niż połowę członków zarządu innego podmiotu (podmiotu zależnego);
- 4) dysponowania bezpośrednio lub pośrednio większością głosów w spółce osobowej zależnej albo na walnym zgromadzeniu spółdzielni zależnej, także na podstawie porozumień z innymi osobami;
- 5) dysponowania prawem do całego albo do części mienia innego podmiotu (podmiotu zależnego);
- 6) umów przewidujących zarządzanie innym podmiotem (podmiotem zależnym) lub przekazywanie zysku przez taki podmiot (art. 49a ust. 4 p.g.g.).

³⁴⁶ Państwem trzecim jest takie, które nie jest państwem członkowskim:

- Unii Europejskiej,
- Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub
- Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (art. 49a ust. 5 p.g.g.).

³⁴⁷ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 20.12.2020 r. w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego, Dz.U. 2021, poz. 73.

Przesłanką opinii pozytywnej jest ustalenie, że wnioskodawca nie znajduje się pod wspomnianą kontrolą korporacyjną, a jeżeli ona istnieje - że nie zagraża bezpieczeństwu państwa. Opinia negatywna świadczy o tym, że wspomniana kontrola istnieje i jednocześnie stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Organ opiniujący zajmuje stanowisko w terminie 30 dni od doręczenia mu wniosku ministra właściwego do spraw środowiska, działając w formie postanowienia. Jeżeli wymaga tego interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny, organ opiniujący może odstąpić od uzasadnienia swego stanowiska. Rozwiązanie to w praktyce może wykluczyć skuteczną weryfikację takiej opinii w postępowaniu sądowoadministracyjnym. O uznaniu danego podmiotu za „kwalifikowany” w drodze decyzji rozstrzyga minister właściwy do spraw środowiska. Jest on jednak związany stanowiskiem organów opiniujących. W istocie oznacza to, że wspomniane „opinie” mają charakter wiążący i z merytorycznego punktu widzenia należy je traktować jako „uzgodnienia”³⁴⁸.

7. Wykaz podmiotów kwalifikowanych prowadzi minister właściwy do spraw środowiska, udostępniając go w BIP. Wpis w takim wykazie zachowuje skuteczność w zasadzie przez 5 lat. Z wnioskiem o ponowne przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego należy wystąpić co najmniej 4 miesiące przed upływem tego terminu. Jeżeli przed upływem wspomnianych 5 lat dojdzie do zmiany okoliczności, od których zależy uznanie za podmiot kwalifikowany, w terminie 14 dni należy powiadomić ministra, przedstawiając dowody ich zaistnienia. Jeżeli minister poweźmie informacje o zmianie wspomnianych okoliczności, wszczyna postępowanie kwalifikacyjne z urzędu. Uznanie za podmiot kwalifikowany jest niezbędną przesłanką ubiegania się o koncesję węglowodorową (art. 49d–49e p.g.g.). Utrata statusu podmiotu kwalifikowanego w zasadzie skutkuje cofnięciem takiej koncesji (art. 49ze ust. 3 pkt 1 p.g.g.).
8. Koncesję węglowodorową można uzyskać w dwojakim trybie, tj. w wyniku:
 - postępowania określonego jako *open door*, tj. wszczętego na wniosek zainteresowanego (art. 49d p.g.g.) lub
 - przetargu³⁴⁹.

§ 3. TRYB *OPEN DOOR*

9. Jest on dopuszczalny tylko wówczas, gdy przedmiotem koncesji ma być przestrzeń (*verba legis* – „obszar”), która nie jest objęta obwieszczeniem o postępowaniu przetargowym (art. 49ea, art. 49f p.g.g.). O złożeniu wniosku organ koncesyjny ogłasza w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a informację o ogłoszeniu zamieszcza w BIP. Określa ono m.in. termin składania wniosków oraz kryteria ich oceny. Od dnia zamieszczenia ogłoszenia nie wszczyna się innych postępowań dotyczących (w całości bądź w części) wnioskowanej przestrzeni oraz rodzaju działalności, a wszczęte podlegają umorzeniu. Wnioski konkurencyjne złożone w trybie *open door*:
 - nie podlegają zmianom mogącym wpłynąć na zmianę kryteriów oceny;
 - podlegają ocenie wedle ustalonych przez organ koncesyjny kryteriów.
10. Wniosek może być złożony wspólnie przez kilku wnioskodawców. Jeżeli uzyska on najwyższą ocenę, organ koncesyjny wzywa operatora do przedłożenia projektu umowy o współpracy (art. 49zi oraz n. p.g.g.). Operatorem jest przedsiębiorca legitymujący się wpisem na listę podmiotów kwalifikowanych, odpowiedzialny w stosunku do organów administracji publicznej za wykonywanie działalności określonej koncesją, jak również do reprezentowania pozostałych przedsiębiorców. Określa go wspomniana umowa (art. 49ed p.g.g.).
11. Po uzyskaniu wymaganych ustawą uzgodnień (opinii) organ koncesyjny:
 - udziela koncesji temu, czyj wniosek uzyskał najwyższą ocenę; jeżeli dotyczy to wniosku wspólnego, koncesję uzyskują strony umowy o współpracy;
 - zawiera z adresatem (adresatami) wspomnianej decyzji umowę o ustanowieniu użytkowania górniczego;
 - odmawia koncesji pozostałym wnioskodawcom.
 Przesłankami odmowy koncesji mogą być także okoliczności określone w art. 29 p.g.g.³⁵⁰ oraz utrata mocy decyzji o pozytywnej ocenie z postępowania kwalifikacyjnego (art. 49ee p.g.g.).

§ 4. POSTĘPOWANIE PRZETARGOWE

12. Corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca, organ koncesyjny ogłasza w BIP informacje o przestrzeniach, które w następnym roku mają być przedmiotem postępowania przetargowego. Ich wykaz ustala Państwowa Służba Geologiczna (art. 49f w zw. z art. 162 ust. 1 pkt 6 p.g.g.).

³⁴⁸ Zob. Lipiński A., 2014 – Postępowanie kwalifikacyjne w prawie geologicznym i górniczym.

³⁴⁹ Zob. Goss M., 2016 – Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu.

³⁵⁰ Pomimo milczenia ustawy należy ich się także dopatrywać w art. 39 p.p.

Przed wszczęciem postępowania przetargowego organ koncesyjny, w odniesieniu do projektowanych koncesji węglowodorowych w razie potrzeby uzyskuje decyzję zatwierdzającą dokumentację geologiczno-inwestycyjną oraz środowiskową³⁵¹, a także zasięga stanowiska organów współdziałających, tj. występuje odpowiednio o uzgodnienie bądź zaopiniowanie jej projektu przez wskazane w ustawie organy. W przedstawionych wyżej sprawach *organowi koncesyjnemu przysługują prawa strony* (art. 49g p.g.g.). Nie ma natomiast wątpliwości, że opisane wyżej czynności muszą być podejmowane ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu ogłoszenia o przetargu.

13. Etapami postępowania przetargowego są:

- przetarg, a jeżeli wygra ją go wnioskodawcy, którzy złożyli wspólny wniosek – zawarcie umowy o współpracy;
- udzielenie koncesji.

Treścią ogłoszenia o przetargu są przede wszystkim informacje o rodzaju działalności i przestrzeni objętej zamierzoną koncesją, treści przyszłej koncesji, wymaganiach ofert przetargowych, terminów składania tych ostatnich, a także o wysokości wadium (art. 49h p.g.g.). Szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać oferty, określają przepisy wykonawcze³⁵². Ofertę może wspólnie złożyć kilka podmiotów. W takiej sytuacji musi ona zawierać:

- wskazanie operatora, oraz
- proponowane w umowie o współpracy udziały w kosztach zamierzonych prac geologicznych bądź robót górniczych.

14. Warunki przetargu powinny mieć charakter obiektywny i niedyskryminujący, dawać pierwszeństwo najlepszym systemom poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów lub wydobywania węglowodorów ze złóż, a nadto opierać się przede wszystkim na kryteriach odnoszących się do:

- doświadczenia w wykonywaniu zamierzonej działalności, zapewniającego bezpieczeństwo jej prowadzenia, ochronę życia i zdrowia ludzi i zwierząt oraz ochronę środowiska;
- technicznych oraz finansowych możliwości wykonywania zamierzonej działalności, w szczególności takich, jak dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym, organizacyjnym, logistycznym oraz kadrowym;
- technologii prowadzenia prac (w tym robót) geologicznych lub górniczych;
- zakresu i harmonogramu zamierzonych prac (w tym robót) geologicznych lub górniczych;
- zakresu i harmonogramu obowiązkowego poboru próbek uzyskanych w wyniku robót geologicznych, w tym rdzeni wiertniczych (art. 49k ust. 1 p.g.g.).

15. W terminie 14 dni od opublikowania ogłoszenia można żądać wyjaśnień dotyczących szczegółowych warunków przetargu, w tym kryteriów oceny ofert. Wyjaśnienie zamieszczane są w BIP i mają charakter wiążący zarówno dla wszystkich uczestników postępowania przetargowego, jak i organu koncesyjnego (art. 49h–49j p.g.g.). Przetarg przeprowadza komisja składająca się z trzech do pięciu osób powoływanych przez organ koncesyjny. Jej zadaniem jest ocena formalnej prawidłowości ofert oraz spełnienia kryteriów przetargu. W razie złożenia wspólnej oferty, ocena dokonywana jest łącznie w stosunku do składających ją oferentów. Zwycięzcą jest ten, którego oferta uzyskała najwyższą ocenę. Szczegółowe wymagania dotyczące przetargów, w tym ich trybu, określają przepisy wykonawcze³⁵³. Protokół z przetargu przesyła się wszystkim jego uczestnikom. Przebieg i wynik przetargu mogą być przedmiotem protestu (art. 49m p.g.g.). O tym, kto będzie operatorem, przesądza umowa wnioskodawców art. 49 zi oraz n. p.g.g.).

16. W razie wyboru „wspólnej” oferty organ koncesyjny wzywa operatora do przedłożenia projektu umowy o współpracy (art. 49p p.g.g.). Cofnięcie oferty w trakcie przetargu powoduje przepadek wadium. Jeżeli:

- w wymaganym terminie nie złożono żadnej oferty;
- oferty zostały cofnięte bądź nie spełniają wymagań;
- przetarg wygrali wnioskodawcy, którzy złożyli wspólną ofertę, a w wymaganym terminie nie przekazali organowi koncesyjnemu umowy o współpracy bądź nie usunęli jej braków;

postępowanie przetargowe umarza się (art. 49r p.g.g.).

³⁵¹ Ustawodawca nie dostrzegł, że koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża kopaliny nie została zaliczona do przedsięwzięć mogących (zawsze, potencjalnie) oddziaływać na środowisko, zezwolenie na realizację których musi być poprzedzone decyzją środowiskową. Z punktu widzenia tematu uzyskanie takiej decyzji może natomiast być niezbędne dla zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego oraz uzyskania decyzji inwestycyjnej (art. 72 ust. 1 pkt 4a u.o.o.ś.), co jednak nie może obciążać organu koncesyjnego.

³⁵² Rozporządzenie Rady Ministrów z 28.07.2015 r. w sprawie przetargu na udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża, Dz. U. 2015, poz. 1171.

³⁵³ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 28.07.2015 r. w sprawie przetargu na udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża.

17. Obowiązkiem organu koncesyjnego jest:

- udzielenie na rzecz zwycięzcy przetargu (w tym podmiotom, które złożyły ofertę wspólną) wnioskowanej koncesji węglowodorowej, jak również zawarcie z nim (odpowiednio z podmiotami, które złożyły ofertę wspólną) umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego (art. 49e p.g.g.);
- odmowa jej udzielenia pozostałym uczestnikom przetargu oraz w niektórych innych sytuacjach wskazanych w ustawie (art. 49s p.g.g.).

Z procesowego punktu widzenia powoduje to konieczność odpowiedzi na pytanie, kiedy dochodzi do wszczęcia takiego postępowania koncesyjnego. Można bronić poglądu, że funkcję wniosku koncesyjnego spełnia oferta złożona w postępowaniu przetargowym. Brak jednak odpowiedzi na pytanie, jaki charakter ma postępowanie mające na celu odpowiednio uzgodnienie bądź zaopiniowanie zamierzonej koncesji. Z pozoru przypomina ono tzw. postępowanie wpadkowe w rozumieniu art. 106 k.p.a., tyle że to ostatnie jest elementem postępowania głównego, które w odniesieniu do koncesji węglowodorowych jeszcze się nie toczy. Wiadomo natomiast, że adresat koncesji węglowodorowej z mocy prawa wstępuje w prawa (obowiązki) stron postępowań zakończonych decyzjami oraz postanowieniami uzyskanymi przez organ koncesyjny przed wszczęciem postępowania przetargowego (art. 49t ust. 2 p.g.g.). Nie rozwiązuje to jednak problemu stron postępowania zakończonego uzyskaniem koncesji węglowodorowej (bądź decyzji odmownej).

18. Przesłanką koncesji węglowodorowych może być ustanowienie zabezpieczenia z tytułu roszczeń mogących powstać skutkiem wykonywania objętej nią działalności (art. 49x ust. 2 p.g.g.). Jest ono „także” obowiązkowe w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach obszarów morskich RP (art. 49a ust. 2a p.g.g.). Zabezpieczenie ustalone w pieniądzu podlega wpłacie na oprocentowany rachunek bankowy urzędu obsługującego organ koncesyjny (art. 49x ust. 6 i n. p.g.g.).

§ 5. TREŚĆ KONCESJI WĘGLOWODOROWEJ

19. W sytuacjach nie uregulowanych w ustawie do koncesji węglowodorowych należy stosować art. 21 i n. p.g.g., na co zresztą wskazuje ust. 3 tego artykułu. Ustawodawca nie był jednak konsekwentny, bowiem pomimo przedstawionego wyżej odesłania wiele elementów dotyczących zarówno wniosku o koncesję węglowodorową, jak i samej koncesji zostało powtórzonych (zob. np. art. 49ea, art. 49u p.g.g.). Zasadą jest, że czas, na jaki udziela się koncesji węglowodorowych, wynosi od 10 do 30 lat. Elementami takiej koncesji przede wszystkim jest określenie:

- 1) rodzaju i sposobu wykonywania zamierzonej działalności;
- 2) przestrzeni, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność;
- 3) operatora (o ile udzielono ją na rzecz stron umowy o współpracy) oraz (w sposób zgodny z umową o współpracy) udziałów stron umowy w zysku i kosztach prac geologicznych lub robót górniczych;
- 4) czasu obowiązywania koncesji;
- 5) terminu rozpoczęcia zamierzonej działalności, a w razie potrzeby – przesłanek, których spełnienie oznacza takie rozpoczęcie;
- 6) szczególnych warunków wykonywania zamierzonej działalności, w szczególności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, zdrowia publicznego, ochrony środowiska lub racjonalnego gospodarowania złożem;
- 7) warunków zabezpieczenia.

Taka koncesja może również określić „warunki włączania wód do górotworu” w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 16b w zw. z art. 49u p.g.g. Takim „włączaniem” nie jest natomiast „nawadnianie” złoża węglodorów, rozumiane jako wprowadzenie do niego wód w celu intensyfikacji wydobywania. Dalsze wymagania odnoszą się do poszczególnych rodzajów koncesji.

20. Koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglodorów oraz ich wydobywanie określa również:

- 1) cel, zakres i rodzaj zamierzonych prac geologicznych oraz minimalną kategorię rozpoznania złoża;
- 2) czas trwania fazy:
 - a) poszukiwania i rozpoznawania, tj. trwającej do dnia zakończenia dokumentowania złoża³⁵⁴ albo przekazania dokumentacji „innej”, w zasadzie jednak nie więcej niż 5 lat, z możliwością przedłużenia tylko w razie zaistnienia przewidzianych ustawą przesłanek,
 - b) wydobywania, tj. od dnia wydania decyzji inwestycyjnej do dnia utraty mocy koncesji, z możliwością przedłużenia, w zasadzie do 5 lat;
- 3) harmonogram realizacji obowiązków wynikających z tej koncesji (w tym określony w projekcie robót geologicznych);

³⁵⁴ Jak się wydaje, chodzi tu o datę ostateczności decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną. Zatwierdzenie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglodorów przez upływem trwania fazy „poszukiwania i rozpoznawania” nie stanowi jej zakończenia (art. 49v pkt 2 lit. „a” *in fine* p.g.g.).

- 4) częstotliwość, tryb i format przekazywania organowi koncesyjnemu informacji o realizacji obowiązków, o których mowa w pkt 3;
- 5) wysokość opłaty za działalność w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złoża węglowodorów;
- 6) warunki (wysokość, zakres, sposób) zabezpieczenia, o którym mowa w art. 49x ust. 1 p.g.g.;
- 7) zakres i harmonogram realizacji obowiązku poboru próbek uzyskanych w wyniku robót geologicznych, w tym rdzeni wiertniczych.

Koncesja na wydobywanie węglowodorów określa „również”:

- granice obszaru i terenu górniczego;
- minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża oraz przedsięwzięcia niezbędne do racjonalnej gospodarki złożem (art. 49w p.g.g.).

Jeżeli koncesję węglowodorową otrzymało wspólnie kilku przedsiębiorców, przed organem koncesyjnym reprezentuje ich operator (art. 49zm p.g.g.)³⁵⁵. Ten ostatni jest odpowiedzialny w stosunku do organów administracji publicznej oraz osób trzecich za wykonanie praw i obowiązków wynikających z koncesji (art. 49j ust. 3 p.g.g.).

21. Dopuszczalne jest wydłużenie fazy poszukiwania i rozpoznawania, określonej w koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów. Nie powoduje to przedłużenia czasu, na jaki wydano koncesję. Zbliżone wymagania dotyczą przedłużenia fazy wydobywania, natomiast:
 - wraz z wnioskiem w tej sprawie należy wystąpić o zmianę decyzji inwestycyjnej;
 - przedłużenie fazy wydobywania powoduje skutek prawny również w odniesieniu do terminu, na jaki wydana została koncesja (art. 49y p.g.g.).

Rozpoczęcie fazy wydobywania węglowodorów³⁵⁶ wymaga uzyskania decyzji inwestycyjnej.

22. Przedstawione wyżej wymagania mają charakter uniwersalny i nie zależą od tego, czy do uzyskania koncesji doszło w drodze przetargu, czy w procedurze *open door*. Przedsiębiorca, który po uzyskaniu koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie węglowodorów oraz ich wydobywanie zamierza przejść do „fazy wydobywania”, musi uzyskać decyzję inwestycyjną.

§ 6. DECYZJA INWESTYCYJNA

23. Na wniosek przedsiębiorcy (ewentualnie stron umowy o współpracy) podejmuje ją organ koncesyjny. Ma ona charakter wykonawczy w stosunku do koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie oraz wydobywanie węglowodorów i określa m.in.:
 - sposób wydobywania węglowodorów;
 - granice obszaru i terenu górniczego;
 - termin rozpoczęcia wydobywania (co jednak nie wyklucza kontynuacji poszukiwania i rozpoznawania złoża węglowodorów, *nie wyłączając granic obszaru górniczego określonych w tej decyzji*);
 - minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża oraz przedsięwzięcia niezbędne do osiągnięcia tego celu.

Może ona określać:

- warunki włączania wód do górotworu;
- inne wymagania dotyczące wydobywania węglowodorów, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa powszechnego, racjonalnej gospodarki złożem lub ochrony środowiska (art. 49z–49za p.g.g.).

Uzyskanie decyzji inwestycyjnej (jej zmiana) pociąga za sobą konieczność dostosowania do niej umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze.

24. Analiza przedstawionych wyżej wymagań prowadzi do wniosku, że zamiarem ustawodawcy było ukształtowanie modelu wspomnianych decyzji w sposób, który w maksymalnym stopniu ma wymusić sprawną realizację zamierzonej działalności. Nie dostrzeżono jednak, że o ile koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie oraz wydobywanie węglowodorów nie wymaga uzyskania decyzji środowiskowej, o tyle ta ostatnia może być niezbędna m.in. do:
 - zatwierdzenia planu ruchu dla wykonania niektórych robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem węglowodorów;
 - podjęcia decyzji inwestycyjnej (art. 72 ust. 1 pkt 4a u.o.o.).

³⁵⁵ Powstaje jednak pytanie, czy operator *ex lege* jest przedstawicielem pozostałych przedsiębiorców, czy też muszą oni udzielić mu odrębnego umocowania. W świetle art. 96 k.c. w zw. z art. 49zm p.g.g. należy opowiedzieć się za pierwszym z tych rozwiązań, jednakże wyłącznie w zakresie wynikającym z umowy o współpracy.

³⁵⁶ Zapewne chodzi tu o wydobywanie, które wykracza poza tzw. próbną eksploatację złoża.

Czas, jaki jest niezbędny do sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a następnie uzyskania decyzji środowiskowej, może znacząco utrudnić dotrzymanie ustalonego harmonogramu robót, a nawet wykluczyć przystąpienie ich do ich realizacji.

Ustawa nie zawiera natomiast jakichkolwiek rozwiązań określających termin obowiązywania decyzji inwestycyjnej; wypada bronić zapatrywania, że jest ona podejmowana na czas nieoznaczony, jednakże powoduje określone w niej skutki prawne wyłącznie w ramach (czasowych) wyznaczonych przez koncesję.

§ 7. CHARAKTER KONCESJI WĘGLOWODOROWEJ

25. Wedle do art. 49t ust. 3 pkt 1 p.g.g. koncesja węglowodorowa *przynaje przedsiębiorcy wyłączne prawo* do wykonywania objętej nią działalności. Dosłowna interpretacja tego przepisu prowadzi jednak do całkowicie błędnych wniosków. Brak dostatecznych podstaw prawnych, by przyjąć, że którakolwiek koncesja regulowana Prawem geologicznym i górnictwem „nadaje” bądź „przynaje” prawo do prowadzenia określonej nią działalności. Wspomniana możliwość jest bowiem elementem treści prawa użytkowania górnictwa (art. 16 ust. 1 p.g.g.), a więc stanowi pochodną prawa własności górnictwa. Złoże węglowodorów bezspornie stanowi przedmiot własności górnictwa Skarbu Państwa, który może rozporządzić tym prawem tylko w jeden sposób, jakim jest ustanowienie użytkowania górnictwa. Nie ma też wątpliwości, że ten, kto zamierza poszukiwać, rozpoznawać, wydobywać kopalinę, której złoże jest przedmiotem własności górnictwa, musi uzyskać użytkowanie górnictwa. Funkcją koncesji w takim przypadku jest również spełnienie warunku powstania użytkowania górnictwa, jednakże brak jakichkolwiek podstaw prawnych by zakładać, że źródłem praw podmiotowych w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania węglowodorów jest decyzja administracyjna. Źródłem prawa podmiotowego do prowadzenia działalności w omawianym zakresie może być w zasadzie wyłącznie użytkowanie górnictwa, a nie decyzja.

§ 8. OBOWIĄZKI INFORMACYJNE

26. Przedsiębiorca (jeżeli adresatem koncesji są stron umowy o współpracy – operator) ma obowiązek prowadzenia strony internetowej zapewniającej nieodpłatny dostęp do podstawowych informacji związanych z prowadzoną działalnością, zwłaszcza zaś dotyczących:

- 1) danych teled adresowych stron umowy o współpracy;
- 2) decyzji:
 - koncesyjnej,
 - środowiskowej,
 - inwestycyjnej,
 - zatwierdzającej plan ruchu zakładu górnictwa,
 - zatwierdzającej dokumentację geologiczno-inwestycyjną;
- 3) mapy w skali co najmniej 1:50 000 z naniesionymi granicami przestrzeni wyznaczonej koncesją (a jeżeli wyznaczono – z granicami obszaru i terenu górnictwa) i lokalizacji wierceń (art. 49zb p.g.g.).

Funkcją tych rozwiązań jest zapewnienie jawności wspomnianych informacji, bezspornie będących informacjami o środowisku i jego ochronie. Nie wyłącza to jednak możliwości żądania dostępu do nich na podstawie wymagań odnoszących się do informacji o środowisku i jego ochronie³⁵⁷. Z wymagań dotyczących planów ruchu wynika natomiast, że informacje zawarte w planie ruchu:

- dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoże węglowodorów;
- zakładu górnictwa wydobywającego węglowodory;

dotyczące składu płynu szczelinującego nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa lub przedsiębiorcy (art. 108 ust. 11a p.g.g.). Nie da się więc wykluczyć, że przedmiotem wspomnianej tajemnicy mogą być pozostałe informacje znajdujące się w takim planie.

27. Począwszy od dnia uzyskania koncesji na wydobywanie węglowodorów bądź decyzji inwestycyjnej³⁵⁸ przedsiębiorca ma obowiązek przekazywać:

- organowi koncesyjnemu oraz
- państwowej służbie geologicznej;

³⁵⁷ W tej ostatniej sytuacji obowiązek udostępnienia informacji spoczywa jednak na właściwym organie administracji.

³⁵⁸ Wypada przyjąć, że wbrew literalnemu brzmieniu cyt. przepisu nie chodzi tu o „dzień uzyskania” takiej decyzji, lecz dzień jej wykonalności.

parametry wydobywania węglowodorów, w terminie do 14 dni od ich uzyskania; szczegóły dotyczące zakresu, formatu oraz trybu przekazywania określają przepisy wykonawcze³⁵⁹ (art. 49zc p.g.g.).

§ 9. PRZENIESIENIE SKUTKÓW KONCESJI WĘGLOWODOROWEJ

28. Następuje ono na zasadach zbliżonych do tych, które odnoszą się do pozostałych rodzajów koncesji (art. 49zd p.g.g.). Może do tego jednak dojść tylko na rzecz takiego podmiotu, który uzyskał pozytywną ocenę z postępowania kwalifikacyjnego. Nie można również wykluczyć, że następstwo prawnego w zakresie skutków koncesji węglowodorowych będzie konsekwencją innych zdarzeń (zob. art. 36 ust. 8 i n. p.g.g.).

§ 10. NIEKTÓRE PROBLEMY UTRATY MOCY KONCESJI WĘGLOWODOROWEJ

29. Dodatkowymi (w stosunku do przewidzianych w art. 37 p.g.g.) przesłankami uzasadniającymi możliwość cofnięcia koncesji węglowodorowej jest naruszenie wymagań dotyczących przekazywania parametrów wydobywanych węglowodorów, jak również koncesji udzielonej na rzecz stron umowy o współpracy, jeżeli w kolejnym roku obrotowym nie został zatwierdzony plan roczny lub wieloletni. Cofnięcie koncesji jest obowiązkowe m.in. w przypadku utraty mocy decyzji o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego (art. 49ze p.g.g.).

Koncesja węglowodorowa wygasa m.in. jeżeli operator złoży oświadczenie o zrzeczeniu się jej, jak również w razie ustania jego bytu prawnego.

W razie utraty mocy koncesji udzielonej na rzecz stron umowy o współpracy, obowiązki likwidacyjne wykonuje operator. Jeżeli nie istnieje operator (jego następca prawny) wspomniane obowiązki wykonują (pozostałe) strony umowy o współpracy, w sposób określony przez organ koncesyjny (art. 49ze, art. 49zh p.g.g.). Ustawa nie daje odpowiedzi na pytanie, jaka jest relacja tych wymagań do przepisów o likwidacji zakładu górniczego.

§ 11. UMOWA O WSPÓŁPRACY

30. Jest ona umową nazwaną, uregulowaną poza kodeksem cywilnym, o niejednolitym charakterze prawnym. Jej istotą jest zobowiązanie się stron do wspólnego wykonywania działalności w zakresie:

- poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz ich wydobywania albo
- wydobywania węglowodorów ze złóż.

Zawierają ją podmioty, które złożyły:

- wspólną ofertę w przetargu na koncesję węglowodorową bądź
- wspólny wniosek koncesyjny w trybie *open door*.

Jej skuteczność zależy od uzyskania koncesji węglowodorowej. Umowa ma formę pisemną, pod rygorem nieważności. Umowa o współpracy określa w szczególności:

- rodzaj zamierzonej działalności;
- operatora;
- określenie procentowego udziału każdej ze stron w zysku i kosztach zamierzonej działalności.

Istotą umowy o współpracy jest zobowiązanie do wspólnego wykonywania działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania oraz wydobywania węglowodorów ze złóż albo (wyłącznie) ich wydobywania. Stosownie do art. 49p p.g.g., jeżeli w przetargu wybrano ofertę złożoną wspólnie przez kilka podmiotów, organ koncesyjny zwraca operatora do przedłożenia „projektu umowy o współpracy” oraz bada jego zgodność z ustawą oraz ofertą przetargową. O pozytywnym wyniku takiego badania organ zawiadamia operatora, a dopiero wówczas *operator przesyła niezwłocznie organowi koncesyjnemu umowę o współpracy*. Rozwiązanie to trudno uważać za dostatecznie jednoznaczne. Dopóki bowiem nie dojdzie do zawarcia takiej umowy, nie istnieje „operator”. Problem można łatwo rozwiązać w drodze zawarcia tzw. umowy zobowiązującej do zawarcia umowy o współpracy. Byłoby to wprawdzie niezgodne z dosłownym brzmieniem omawianych rozwiązań, ale – jak się wydaje – zgodne z ich funkcją. Zbliżone rozwiązania dotyczą wspólnego wniosku koncesyjnego złożonego w trybie *open door*.

31. W sprawach dotyczących wykonywania działalności objętej umową operator reprezentuje jej strony w stosunku do organów administracji publicznej właściwych w związku z udzieloną koncesją, ponosi odpowiedzialność w stosunku do tych organów oraz osób trzecich, a także reprezentuje jej strony w zakresie zwykłego zarządu, w tym w sprawach rozliczeń

³⁵⁹ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z 9.06.2015 r. w sprawie przekazywania informacji z bieżącego dokumentowania przebiegu prac geologicznych, Dz. U. 2015, poz. 903. Wbrew tytułowi dotyczy ono również przekazywania informacji dotyczących parametrów wydobywania węglowodorów.

należności publicznoprawnych. Dotyczy to również terminowej zapłaty wynagrodzenia za użytkowanie górnicze, korzystanie z informacji geologicznej oraz opłat regulowanych w dziale VII ustawy (zob. art. 49j ust. 3 p.g.g.).

Strony mają obowiązek przestrzegania umowy o współpracy (art. 49t ust. 3 pkt 2 p.g.g.). Nie ma natomiast sankcji z tytułu uchybienia temu obowiązkowi. Ustawa drobiazgowo reguluje również mechanizmy ustalania spraw wykraczających poza problematykę zwykłego zarządu, zebrań stron, zatwierdzania planów działalności, prowadzenia rozliczeń oraz ksiąg rachunkowych, zmian oraz rozwiązania umowy. Zmiana stron umowy wymaga (w tej części) przeniesienia koncesji. W razie utraty mocy koncesji dotychczasowy operator może podejmować wyłącznie działania mające na celu ochronę środowiska oraz likwidację zakładu górniczego (art. 49zi–49zw p.g.g.). Strony wspomnianej umowy uczestniczą w zysku i kosztach prac geologicznych (robót górniczych) w zasadzie stosownie do wskaźników określonych w ofercie (złożonej w razie ogłoszenia przetargu) bądź wniosku koncesyjnego (w trybie *open door*). Wydobyte węglowodory stają się przedmiotem współwłasności stron takiej umowy, w określonych nią częściach ułamkowych (art. 49zj, art. 49zl p.g.g.). W sytuacjach nieuregulowanych Prawem geologicznym i górniczym do umowy współpracy stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. Trudno jednak ustalić, o odesłanie do których przepisów wspomnianego kodeksu tu chodzi. Szczegóły zależą od treści umowy. Wydaje się, że najbliższa byłaby tu konstrukcja umowy spółki (cywilnej), rzecz jasna z modyfikacjami przewidzianymi przez Prawo geologiczne i górnicze. Nie negując potrzeby regulacji zasad wspólnie (przez kilka podmiotów) realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, w tym w zakresie geologii i górnictwa, krytycznie należy jednak odnieść się do sposobu regulacji umowy o współpracy. Jest on nadmiernie restrykcyjny i stanowi nadmierną i w dodatku nieprzemyślaną próbę ingerencji państwa w zasadę swobody podejmowania działalności gospodarczej oraz autonomii woli stron stosunków cywilnoprawnych³⁶⁰.

§ 12. NIEKTÓRE PROBLEMY METANU

32. Węglowodorem w rozumieniu Prawa geologicznego i górniczego jest m.in. metan występujący w złożu węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca (art. 6 ust. 1 pkt 16). Rozwiązanie to trudno ocenić jako dostatecznie czytelne. Przede wszystkim ustalenie, co jest kopaliną „główną”, a co „towarzyszącą”³⁶¹, może być przedmiotem rozbieżnych ocen, w tym niesłychanie zmiennych w czasie, chociażby z przyczyn ekonomicznych, technologicznych (a nawet prawnych). Nie wiadomo też, czy zwrot „metan występujący w złożu” należy odnieść do granic udokumentowania określonych w dokumentacji geologicznej, czy też do naturalnych granic złoża, które mogą nie być znane. Co więcej, metan występuje również poza złożami węgla kamiennego, np. w złożach soli. Będąc gazem, może on względnie swobodnie migrować we wnętrzu skorupy Ziemi i przedostawać się do pustek poeksploatacyjnych, a nawet samoistnie wydostawać się na powierzchnię. Od dawna zwalczanie zagrożenia metanowego było i pozostaje nadal istotnym czynnikiem zapewnienia bezpieczeństwa ruchu zakładu górniczego (zob. art. 117 i 118 p.g.g.).

Problem powstaje w razie likwidacji podziemnego zakładu górniczego wydobywającego węgiel kamienny, do czego dochodzi (jak dotychczas) przeważnie z powodów ekonomicznych. W takiej sytuacji zamknięcie stacji odmetanowania likwidowanego zakładu górniczego jest wprawdzie technologicznie możliwe, tyle że może powodować:

- zwiększenie zagrożenia metanowego w sąsiadujących zakładach górniczych;
- wydostawanie się metanu do atmosfery.

Każde z tych rozwiązań jest szkodliwe, zarówno z przyczyn związanych z zapewnieniem szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, ekonomicznych, jak i ochrony środowiska. Szczególną regulację w tym zakresie wprowadziła ustawa z 7.09.2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego. Przedsiębiorstwo, którego celem jest likwidacja zakładów górniczych, kierując się potrzebami ochrony środowiska lub zapewnienia bezpieczeństwa ruchu likwidowanego zakładu górniczego, może w trakcie takiej likwidacji wydobywać metan z przestrzeni objętej planem ruchu likwidowanego zakładu górniczego, bez potrzeby uzyskania koncesji. Otwarty może natomiast być problem, czy w tym celu wymagane jest spełnienie innych wymagań Prawa geologicznego i górniczego, np. w drodze stosownych modyfikacji umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego. Wiadomo natomiast, że do wspomnianego wydobycia stosuje się odpowiednio przepisy o opłacie eksploatacyjnej (art. 8f). Stawka wspomnianej opłaty z tytułu wydobycia metanu z węgla kamiennego ustalona

³⁶⁰ Zob. Polak A., Kostka E., 2015 – Umowa o współpracy w kontekście zasady swobody umów.

³⁶¹ Pojęcie „kopalina towarzysząca” zdefiniowane zostało na potrzeby ustawy z 2.03.2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz. U. 2022, poz. 1539 ze zm.). Jest nią kopalina występująca w *granicach lub w bliskim sąsiedztwie złoża kopaliny głównej w taki sposób, że jej oddzielne wydobywanie jest niemożliwe lub gospodarczo nieuzasadnione*. Ma ją określać odpowiednio koncesja, a jeżeli ta ostatnia „nie reguluje zagospodarowania kopaliny towarzyszącej” – dokumentacja geologiczna lub geologiczno-inżynierska złoża węglowodorów. Przydatność takiej definicji jest problematyczna; nie ma bowiem wątpliwości, że wydobywanie złoża kopaliny nieobjętego koncesją (zlokalizowanego poza granicami obszaru górniczego) nie jest dozwolone. Nie ma też wątpliwości, że przedmiotem koncesji nie może być „zagospodarowanie” kopaliny. W literaturze technicznej przyjmuje się, że „kopalina towarzysząca” jest „kopalina występująca w granicach lub w bliskim sąsiedztwie złoża kopaliny głównej, która może być eksploatowana równoległe z kopalina główną, a nie kwalifikuje się do samodzielnej eksploatacji” (Uberman R., 2017 – Kopaliny towarzyszące w złożach węgla brunatnego. T. II. Prawno-ekonomiczne oraz górnicze aspekty zagospodarowania kopaliny towarzyszących.). Definicje te są natomiast oderwane od prawnych przesłanek kształtujących możliwość wydobywania kopaliny.

została na poziomie zerowym³⁶², co w istocie oznacza tylko obowiązek składania informacji o wielkości wydobycia (art.137 w zw. z art. 141 p.g.g.). W praktyce oznacza to jednak, że o dopuszczalności takiego odmetanowania przesądzać będzie decyzja organu nadzoru górniczego w sprawie zatwierdzenia planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego. Nie ma bowiem wątpliwości, że do wspomnianej likwidacji stosuje się odpowiednio wymagania Prawa geologicznego i górniczego, z wyjątkiem działu III (tj. dotyczących koncesjonowania). Rozwiązania te mogą jednak funkcjonować wyłącznie „w trakcie likwidacji zakładu górniczego”. Zakończenie tej ostatniej wyklucza możliwość posłużenia się rozwiązaniem wynikającym ze wspomnianym art. 8f. W konsekwencji wydobywanie metanu z już zlikwidowanego zakładu górniczego, a także zakładu górniczego nie objętego zakresem przedmiotowym wspomnianej ustawy z 7.09.2007 r. wymagać będzie koncesji węglowodorowej³⁶³.

33. Problematyka ochrony środowiska w energetyce jest przedmiotem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.06.2024 r. w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/942³⁶⁴. Ma ono zastosowanie do:

- a) poszukiwania i produkcji ropy naftowej i gazu ziemnego oraz do gromadzenia i przetwarzania gazu ziemnego;
- b) odwiertów nieczynnych, odwiertów tymczasowo zaczopowanych oraz odwiertów permanentnie zaczopowanych i opuszczonych;
- c) przesyłu i dystrybucji gazu ziemnego, z wyłączeniem systemów pomiarowych w punktach zużycia końcowego oraz części przyłączy między siecią dystrybucyjną a systemem pomiarowym zlokalizowanych na terenach należących do odbiorców końcowych, a także podziemnego składowania i operacji prowadzonych w instalacjach LNG; oraz
- d) czynnych (podziemnych i odkrywkowych) kopalń węgla, a także zamkniętych oraz opuszczonych podziemnych kopalń węgla (art. 1 ust. 2).

Wprowadza ono nakaz monitorowania emisji metanu, jej ograniczania oraz kontroli.

§ 13. NIEKTÓRE WNIOSKI

34. Prawny model koncesji węglowodorowej ukształtowany został w sposób niesłychanie kazuistyczny, przyznający nadmierne kompetencje organowi koncesyjnemu, co koliduje z zasadą swobody działalności gospodarczej. Można też wątpić, czy nadaje się on do racjonalnego stosowania; przykładem są rozwiązania dyscyplinujące przedsiębiorcę (krótkie i sztywne terminy), w sposób utrudniający spełnienie dalszych wymagań niezbędnych do wykonywania działalności. Najłatwiej dostrzec to na przykładzie analizując przesłanki uzyskania decyzji środowiskowej jako przesłanki zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego bądź uzyskania decyzji inwestycyjnej.

W połączeniu z niektórymi innymi wymaganiami, na przykład odnoszącymi się do obciążeń podatkowych³⁶⁵, rozwiązania te na pewno nie stanowią zachęty do podejmowania inwestycji węglowodorowych.

ROZDZIAŁ XI

Zmiana koncesji

§ 1. UWAGI OGÓLNE

1. Koncesja jest decyzją administracyjną, a w konsekwencji odnosi się do niej zasada trwałości (art. 16 k.p.a.). Jej zmiana jest możliwa, ale wyłącznie w określonych ustawą sytuacjach. Skoro istnieje możliwość (a niekiedy obowiązek) podjęcia decyzji, to jej konsekwencją staje się również dopuszczalność zmiany już istniejącej decyzji³⁶⁶. Stosownie do art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się jej uchyleniu lub zmianie i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.
2. Wedle art. 34 ust. 1 p.g.g. *organ koncesyjny może dokonać zmiany koncesji także na wniosek przedsiębiorcy, któremu została ona udzielona*. Istota wspomnianej „zmiany” polega na nadaniu nowego znaczenia któremukolwiek z rozwiązań koncesji. Źródłem wątpliwości jest określenie „także”, sugerujące możliwość dokonania zmiany również w wyni-

³⁶² Poz. 31 załącznika do Prawa geologicznego i górniczego.

³⁶³ Zob. Lipiński A., 2019 – Prawne podstawy geologii i górnictwa.

³⁶⁴ Dz. U. UE. L. 2024.1787.

³⁶⁵ Zob. ustawę z 2.03.2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalni, Dz. U. 2022, poz. 1539 ze zm.

³⁶⁶ Tak NSA w wyroku z 12.01.2004 r., II GSK 908/23.

ku postępowania wszczętego z urzędu. Jest to jednak dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy ustawa przewiduje taką możliwość. Przykładem może być przewidziane w art. 37 ograniczenie zakresu koncesji stanowiące sankcję z tytułu uchybienia określonych tam wymagań (zob. także art. 36 ust. 2 p.g.g.). Do zmiany koncesji dokonanej w trybie art. 34 ust. 1 *stosuje się odpowiednio przepisy o jej udzieleniu, z wyłączeniem art. 29a ust. 1*³⁶⁷. *Współdziałanie z organami określonym i ustawą dotyczy wówczas tylko tych spraw, które są przedmiotem zamierzonej zmiany, w szczególności w zakresie zgodności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7*³⁶⁸. *Przepisu art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się*³⁶⁹. To ostatnie rozwiązanie oznacza, że zmiana koncesji nie wymaga zgody wszystkich stron postępowania.

3. Zasadą jest zmiana koncesji w wyniku postępowania wszczętego w wyniku wniosku przedsiębiorcy. Odesłanie do „odpowiedniego” stosowania wymagań dotyczących udzielenia koncesji oznacza, że wniosek w sprawie zmiany musi określać wnioskodawcę oraz istotę żądanych zmian. Bezprzedmiotowe jest natomiast powtarzanie we wniosku informacji dotyczących tych okoliczności, które nie ulegają zmianie, chyba że rzutują one na wnioskowane żądanie. Najprostszym przykładem może być zmiana firmy przedsiębiorcy; jest oczywiste, że w takiej sytuacji przedkładanie pełnego wniosku koncesyjnego byłoby całkowicie zbędne. Szczególną postacią zmiany koncesji jest również przeniesienie określonych nią skutków na innego przedsiębiorcę, co jednak jest przedmiotem odrębnej regulacji (art. 36 i n. p.g.g.).
4. Większość przedsięwzięć stanowiących przedmiot koncesji w Prawie geologicznym i górnictwie zalicza się do kategorii „mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”, a w konsekwencji jeżeli zmiana koncesji miałaby rzutować na takie oddziaływanie (np. przez jego zwiększenie, wydłużenie terminu obowiązywania koncesji), wnioskodawca musi przedłożyć ostateczną decyzję środowiskową odnoszącą się do zamierzonej zmiany. W świetle ustawy z 3.10.2008 r. nie dotyczy to zmiany:
 - 1) decyzji „inwestycyjnej” polegającej na:
 - a) ustaleniu lub zmianie formy lub wielkości zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej decyzją,
 - b) zmianie danych wnioskodawcy;
 - 2) koncesji lub decyzji, o których mowa w ust. 1 pkt 4³⁷⁰ i 5³⁷¹, polegających także na:
 - a) zmniejszeniu powierzchni, w granicach której ma być prowadzona działalność,
 - b) przeniesieniu koncesji lub decyzji na inny podmiot,
 - c) zmianie głębokości robót geologicznych związanych z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złoża kopaliny, wykonywanych metodą otworów wiertniczych,
 - d) zmianie koncesji lub decyzji, polegającej na zmianie terminu rozpoczęcia działalności lub ograniczeniu prowadzenia działalności objętej koncesją lub decyzją, o ile mieści się ono w zakresie objętym decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach,
 - e) zmianie zakresu prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub harmonogramu robót geologicznych, niestanowiących przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko lub przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko³⁷²,
 - f) (*uchylona*),
 - g) zmianie terminu rozpoczęcia prac i robót geologicznych,
 - h) zmianie zapisu dotyczącego przekazywania próbek i danych geologicznych,
 - i) zmniejszeniu granic obszaru górnictwa i terenu górnictwa (art. 72 ust. 2 pkt 1, pkt 2–3);
 - 3) planu ruchu, o którym³⁷³ mowa w ust. 1 pkt 4a i 4b³⁷⁴ (art. 72 ust. 2 pkt 2 u.o.o.s.).

³⁶⁷ Przesłanką odmowy zmiany koncesji nie jest więc czasowe wstrzymanie koncesjonowania

³⁶⁸ Trafną jest ocena wyrażona w wyroku WSA z 8.03.2018 r. (III SA/Łd 1044/17), że intencją ustawodawcy było ograniczenie współdziałania w postępowaniu o zmianę koncesji.

³⁶⁹ Uzasadnieniem wyłączenia stosowania art. 155 k.p.a. jest szczególnie (w stosunku do wymagań tej ustawy) tryb postępowania koncesyjnego.

³⁷⁰ Tj. koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, koncesji na wydobywanie kopaliny, koncesji na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, koncesji na podziemne składowanie odpadów oraz koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla.

³⁷¹ To jest decyzji określającej szczegółowe warunki wydobywania kopaliny wydawane na podstawie ustawy z 27.07.2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. Nr 110, po. 1190 ze zm.

³⁷² Rozwiązanie to uzasadnia wniosek, że ustawodawca nie odróżnia przedsięwzięć podlegających ocenie oddziaływania na środowisko bądź mogących jej podlegać od pozostałych. Przedsięwzięcia nie zaliczane do kategorii „mogących (zawsze, potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko” w ogóle nie są objęte zakresem przedmiotowym u.o.o.s.

³⁷³ Czyli zatwierdzającej plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów lub decyzji inwestycyjnej w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża.

³⁷⁴ Czyli zatwierdzającej plan ruchu dla robót geologicznych wykonywanych na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny.

Ratio legis tych rozwiązań budzi wątpliwości. Zmiana danych wnioskodawcy (choć zapewne chodzi nie o wnioskodawcę, lecz o przedsiębiorcę jako adresata koncesji) nie ma nic wspólnego z oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko. Podobnie należy ocenić konsekwencje „przeniesienia” decyzji (a ściśle rzecz biorąc określonych nią skutków prawnych) na inny podmiot, zwłaszcza że tego rodzaju następstwo prawne może stać się również konsekwencją innych zdarzeń prawnych. Do takiego samego wniosku trzeba dojść w razie zmiany polegającej na zmniejszeniu obszaru i terenu górniczego, zwłaszcza że taki skutek może nastąpić w wyniku częściowego zrzeczenia się koncesji. Brak potrzeby wykazania się decyzją środowiskową wynika z koncepcji „odpowiedniego” stosowania wymagań dotyczących udzielenia koncesji (art. 34 ust. 1a zd. 1 p.g.g.). Krytycznie należy natomiast odnieść się do wyłączenia dotyczącego zmiany głębokości robót wiertniczych; może ona polegać zarówno na zwiększeniu, jak i na zmniejszeniu wspomnianej głębokości. Co więcej, wspomniana głębokość może rzutować na zaliczenie przedsięwzięcia odpowiednio do kategorii mogących „zawsze znacząco” lub „potencjalnie znacząco” oddziaływać na środowisko.

Omawiane wyżej wymagania wiążą się z problemem „koncesji 2020”, czyli takich których termin obowiązywania przedłużony został bez wymaganej decyzji środowiskowej (zob. rozdział VI).

5. Jeżeli rzeczywiste szkodliwe wpływy robót górniczych zakładu górniczego przekroczą określone koncesją granice terenu górniczego, obowiązkiem przedsiębiorcy jest złożenie wniosku o dokonanie zmiany koncesji. W razie braku tego ostatniego organ koncesyjny „wszczyna postępowanie z urzędu”, a kosztami zmiany koncesji obciąża przedsiębiorcę (art. 34 ust. 2–3 p.g.g.). Wszczęcie postępowania z urzędu nie przesądza jednak o jego wyniku. Praktyczna wartość tego rozwiązania jest natomiast symboliczna. Z opisanych wyżej powodów tego rodzaju zmiana koncesji musi być poprzedzona decyzją w sprawie środowiskowych uwarunkowań. Uzyskanie jej jest czasochłonne i kosztowne. Brak takiej decyzji (niezależnie od tego, co jest jego przyczyną) stanowi przeszkodę do złożenia poprawnego wniosku o wspomnianą zmianę. *Lege non distinguente* wymagania te dotyczą również zmian koncesji dokonywanych w postępowaniu wszczętym z urzędu. Przemawia za tym funkcja systemu ocen oddziaływania na środowisko. W praktyce rozwiązanie przewidziane w art. 34 ust. 3 p.g.g. pozostaje więc martwą literą prawa, zwłaszcza że plan ruchu podziemnego zakładu górniczego dotyczący okresu pomiędzy złożeniem wniosku o zmianę koncesji oraz jej dokonaniem sporządza z uwzględnieniem rzeczywistych szkodliwych wpływów robót górniczych zakładu górniczego, przedstawionych we wniosku o zmianę koncesji (art. 34 ust. 2a p.g.g.). Problem ten w znacznej mierze stanowi konsekwencję rozwiązań historycznych. Pod rządem Prawa górniczego z 1953 r. obszar górniczy określał *przestrzeń, w granicach której przedsiębiorstwo górnicze uprawnione jest do wydobywania oznaczonej kopaliny ze złoża* (art. 20 ust. 1). Jego granice wyznaczały *linie na powierzchni i przechodzące przez nie płaszczyzny pionowe, sięgające do głębokości złoża, z uwzględnieniem jego ukształtowania* (art. 24). Kryteria te nie uwzględniały zróżnicowania budowy złoża zależnie od głębokości jego zalegania oraz przesunięć jego pokładów powodowanych zaburzeniami tektonicznymi (uskoki). Nakładała się na to błędna praktyka wyznaczania granic terenów górniczych dla przylegających do siebie obszarów górniczych. Nie wyznaczano ich wedle kryterium rzeczywistych wpływów robót górniczych, lecz według wspólnej granicy wspomnianych obszarów. Rozwiązanie to z różnych przyczyn było wygodne dla przedsiębiorców wydobywających kopalinę z przylegających do siebie obszarów górniczych. Utrata mocy koncesji i w konsekwencji zniesienie obszaru górniczego³⁷⁵ przeważnie oznacza, że teren górniczy wyznaczony dla przyległego i nadal istniejącego obszaru górniczego nie obejmuje wszystkich wpływów robót górniczych nadal funkcjonującego zakładu górniczego.
6. W praktyce najczęstsze przypadki zmian koncesji dotyczą terminów ich obowiązywania, powiększenia obszaru górniczego oraz warunków prowadzenia działalności. Nie do rzadkości należą natomiast wnioski o przedłużenie wspomnianego terminu składane na krótko przed datą końcową obowiązywania koncesji. Co prawda organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 35 k.p.a.), co jednak nie oznacza możliwości „natychmiastowego” dokonania wnioskowanej zmiany i to nawet wówczas, gdy wniosek spełnia wszystkie wymagania prawa (§ 2). Przede wszystkim skoro do zmiany koncesji stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące jej udzielenia (art. 34 ust. 1a zd. 1 p.g.g.), to w konsekwencji wniosek w tej sprawie musi zawierać informacje co najmniej zbliżone do tych, które dotyczą wniosków koncesyjnych dla nowych przedsięwzięć. W praktyce wnioski o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji nie zawsze spełniają wymagania, a w konsekwencji organ koncesyjny wzywa do stosownego ich uzupełnienia (art. 64 § 2 k.p.a.). Z art. 34 ust. 1a zd. 2 p.g.g. wynika natomiast konieczność odpowiednio zasięgnięcia opinii bądź dokonania uzgodnienia wnioskowanej zmiany. Wszystkie te czynności wymagają czasu³⁷⁶, czego konsekwencją może stać się (w toku postępowania o zmianę koncesji) upływ terminu jej obowiązywania. W świetle art. 38 ust. 1 pkt 1 p.g.g. oznacza to, że koncesja wygasa. Skutek ten powstaje *ex lege*. Toczące się postępowanie w sprawie zmiany koncesji nie powoduje jednak przedłużenia terminu jej obowiązywania. W konsekwencji racjonalnie postępujący przedsiębiorca powinien jak najwcześniej wystąpić o dokonanie opisanych wyżej zmian. Nie da się natomiast odpowiedzieć na pytanie, z ja-

³⁷⁵ Co najczęściej dotyczy górnictwa węgla kamiennego i stanowi konsekwencję jego restrukturyzacji.

³⁷⁶ Sprawa może ulec komplikacji w razie złożenia zażalenia na postanowienie organu współdziałającego.

kim wyprzedzeniem należy złożyć taki wniosek. Czas trwania postępowania w sprawie zmiany koncesji może bowiem ulec wydłużeniu z przyczyn niezależnych od wnioskodawcy oraz organu koncesyjnego. Zdaniem NSA złożenie wniosku o zmianę koncesji w zakresie jej przedłużenia nie powoduje, że okres ważności tejże koncesji ulega przedłużeniu do czasu zakończenia postępowania w sprawie zmiany koncesji. Koncesja jest bowiem uprawnieniem materialnoprawnym, przyznawanym na okres wskazany w decyzji o jej udzieleniu, który nie może być zmieniany przez czynności faktyczne, takie jak prowadzenie postępowania w sprawie jej zmiany. Wygaśnięcie koncesji w trakcie postępowania dotyczącego jej zmiany powoduje, że organ administracji nie ma już czego zmieniać, skoro nie ma koncesji. Takie postępowanie musi być zatem zakończone przez jego umorzenie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., gdyż stało się bezprzedmiotowe³⁷⁷. Ocena ta odpowiada prawu, ale nie koresponduje z konstytucyjną zasadą swobody przedsiębiorczości i deklaracjami administracji publicznej o liberalizacji rozwiązań Prawa geologicznego i górniczego.

7. Organ koncesyjny orzekając w przedmiocie zmiany koncesji musi badać, czy w sprawie nie zachodzą przesłanki negatywne określone w art. 29 p.g.g. Przeszkody do zmiany koncesji nie stanowi złożenie wniosku w okresie objętym czasowym wstrzymaniem koncesjonowania (art. 34 ust. 1a–3 p.g.g.).
8. Przykładem odmiennego podejścia może być pozwolenie wodnoprawne; wydaje się je na czas oznaczony, zależny od rodzaju zamierzonej działalności (art. 400 pr.wod.). Pozwolenia wodnoprawne, o których mowa w art. 389 pkt 1–3³⁷⁸, nie wygasają, jeżeli zakład w terminie 90 dni przed upływem czasu, na jaki były one wydane, złoży wniosek o ustalenie kolejnego okresu ich obowiązywania (art. 414 pr.wod.). Wypada bronić zapatrywania, że nawet jeżeli dojdzie do odmowy przedłużenia omawianego terminu, dotychczasowe pozwolenie wodnoprawne zachowuje moc obowiązującą do czasu ostateczności decyzji odmownej. Zbliżone rozwiązania funkcjonuje pod rządem ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach. Wprowadzenie takiego (bądź zbliżonego) rozwiązania odnoszącego się do decyzji terminowych podejmowanych na podstawie Prawa geologicznego i górniczego bezspornie odpowiadałoby potrzebom przedsiębiorczości. Wątpliwość może natomiast dotyczyć relacji wnioskowanej zmiany do wymagań związanych z oceną oddziaływania na środowisko.
9. Zmiana koncesji polegająca na ograniczeniu jej zakresu może być sankcją z tytułu naruszenia prawa, polegającego na wykonywaniu (koncesjonowanych) robót geologicznych z naruszeniem harmonogramu przewidzianego w ich projekcie³⁷⁹. Jest ona możliwa również w razie:
 - zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa lub obywateli, jak się wydaje spowodowanego nie tylko działalnością stanowiącą przedmiot koncesji;
 - ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy³⁸⁰ (art. 37 ust. 5 p.g.g.).Rozstrzygnięcia te mają charakter fakultatywny (zob. rozdział XIII). Przesłanką ograniczenia zakresu koncesji nie jest natomiast postępowanie restrukturyzacyjne oraz podjęte w nim rozstrzygnięcia.
10. Do zmiany koncesji dochodzi również w przypadku przeniesienia określonych nią skutków prawnych na inny podmiot, co również jest przedmiotem odrębnej regulacji (zob. rozdział XII).

ROZDZIAŁ XII

Następstwo prawne w zakresie skutków określonych w koncesji

§ 1. WPROWADZENIE

1. Koncesja jest decyzją administracyjną, a w konsekwencji powoduje przewidziane nią skutki prawne wyłącznie w odniesieniu do określonych nią stron postępowania. Co do zasady wykluczony jest „obróć” decyzją administracyjną polegający na przeniesieniu jej (a w istocie przewidzianych nią skutków prawnych) na inny podmiot, zwłaszcza w drodze czynności prawnej³⁸¹. Przez wiele lat rozwiązanie to w zasadzie nie doznawało wyjątków. Te ostatnie zaczęły pojawiać się dopiero w ostatnich latach, wraz z urynkowaniem gospodarki. Trafnie dostrzeżono, że nabycie cywilnych praw podmiotowych

³⁷⁷ Wyrok z 12.01.2024 r., II GSK 908/23. Zob. również wyrok WSA z 5.09.2022 r., VI SA/Wa 2745/21 oraz powołane tam orzeczenia.

³⁷⁸ Tj. na 1) usługi wodne, 2) szczególne korzystanie z wód, 3) długotrwale obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej.

³⁷⁹ Nie jest natomiast dostatecznie jasne, czy chodzi tu o zakres czasowy, czy rzeczowy.

³⁸⁰ Rozwiązanie to zasługuje na krytykę. Co prawda jest ono bardziej liberalne niż obowiązujące pod rządem pierwotnej wersji Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r., kiedy to upadłość powodowała wygaśnięcie koncesji (art. 28 ust. 1 pkt 3), jednak ograniczenie zakresu koncesji upadłego powoduje bowiem drastyczny spadek wartości jego majątku.

³⁸¹ Zgoda dotychczasowego posiadacza koncesji na wydobycie kopaliny przez inny podmiot i to z nieruchomości, do której on sam nie miał już prawa, nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Nie legalizuje ona działań skarżącej nie posiadającej koncesji (wyrok WSA z 5.04.2018 r., III S.A./GI 1034/17).

do składników mienia, służących do prowadzenia działalności gospodarczej może być stosunkowo łatwe, czego nie można powiedzieć o służących do tego decyzjach³⁸², zwłaszcza biorąc pod uwagę stopień skomplikowania związanych z tym procedur oraz opieszałość administracji. Przykładem może być problem koncesji. Szczegóły dotyczące następstwa prawnego w zakresie określonych nią skutków prawnych nie są natomiast jednolite.

§ 2. TZW. „PRZENIESIENIE KONCESJI”

2. Prawo geologiczne i górnicze dopuszcza możliwość „przeniesienia koncesji” na inny podmiot, co wymaga zgody organu koncesyjnego (art. 36). Dla zaistnienia takiego skutku muszą zostać spełnione przesłanki pozytywne oraz nie może zaistnieć żadna z przesłanek negatywnych.

Przesłanki pozytywne musi spełnić ten, kto ubiega się o „nabycie” (już istniejącej) koncesji. Należą do nich:

- spełnienie wymagań określonych przepisami o podejmowaniu działalności gospodarczej (czyli wnioskodawca musi wykazać, że jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów o podejmowaniu działalności gospodarczej);
- zgoda na wszystkie warunki koncesji³⁸³ oraz określone umową o ustanowieniu użytkowania górniczego³⁸⁴;
- wykazanie się, w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności, prawem do korzystania z nieruchomości gruntowej, użytkowaniem górniczym bądź przyrzeczeniem ich uzyskania, a także prawem do informacji geologicznej;
- wykazanie się zdolnością do spełnienia wymagań związanych z wykonywaniem zamierzonej działalności;
- przedstawienie dowodu utworzenia rachunku bankowego funduszu likwidacji zakładu górniczego i posiadania na nim środków w wysokości odpowiadającej posiadanym przez dotychczasowego przedsiębiorcę³⁸⁵;
- zgoda dotychczasowego przedsiębiorcy.

Bezspornie przesłanką przeniesienia koncesji jest porozumienie zainteresowanych podmiotów. Zgoda dotychczasowego przedsiębiorcy może być uzależniona od określonego świadczenia pieniężnego, a także może wymagać ustalenia zasad dotyczących wzajemnych rozliczeń związanych z zobowiązaniami dotyczącymi przedsiębiorstwa, danin publicznych oraz innych obowiązków. Prawo geologiczne i górnicze nie ingeruje w treść takiego porozumienia. Powinno ono uwzględniać również ryzyka dotyczące samej koncesji (np. przez ocenę prawidłowości postępowania koncesyjnego) oraz trwałości praw podmiotowych przysługujących do przestrzeni objętej działalnością. W istocie „przeniesienie” koncesji jest szczególnym rodzajem jej zmiany w zakresie dotyczącym osoby przedsiębiorcy.

Takiemu „przeniesieniu koncesji” nie może sprzeciwiać się interes publiczny, w szczególności związany z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym racjonalną gospodarką złożami kopalin (tzw. przesłanki negatywne).

3. Dalsze wymagania dotyczą przeniesienia koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla i wiążą się z zabezpieczeniem roszczeń. Szczegóły można pominąć (art. 36 ust. 3a–3c p.g.g.).
4. Postępowanie w sprawie „przeniesienia” koncesji może zostać wszczęte tylko w trybie wnioskowym. Jego stronami są wyłącznie wnioskodawca oraz dotychczasowy adresat koncesji. Przed podjęciem decyzji przenoszącej organ koncesyjny może zmienić formę, zakres lub sposób zabezpieczenia. Decyzja przenosząca nie wymaga decyzji środowiskowej ani współdziałania (opinii, uzgodnienia) z innymi organami administracji. Skutkiem decyzji przenoszącej jest przejście praw (obowiązków) wynikających także z innych decyzji podjętych na podstawie Prawa geologicznego i górniczego, w tym np. zatwierdzającej plan ruchu zakładu górniczego. Nie dotyczy to natomiast obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej obciążającej dotychczasowego przedsiębiorcę i to nawet wówczas, gdyby była ona określona w drodze decyzji podjętej na podstawie art. 138 p.g.g.³⁸⁶
5. Decyzja „przenosząca koncesję” nie powoduje natomiast skutków w odniesieniu do użytkowania górniczego ani praw podmiotowych do nieruchomości gruntowych (w tym nawet tych, na których znajduje się zakład górniczy). W tej sytuacji niezbędne jest rozwiązanie umowy ustanawiającej „dotychczasowe” użytkowanie górnicze i zawarcie jej z „nowym” przedsiębiorcą. Podobnie problem ten przedstawia się w odniesieniu do działalności niewymagającej użytkowania górniczego, tj. polegającej na korzystaniu z nieruchomości gruntowych. Nie można jednak wykluczyć możliwości cesji praw wynikających z takich umów.

³⁸² Zob. Chmaj T., 2024 – Sukcesja koncesji i zezwoleń ma sens.

³⁸³ W istocie wymagania określone koncesją.

³⁸⁴ Ta ostatnia przesłanka jest oczywiście bezprzedmiotowa jeżeli koncesja dotyczy działalności nie wymagającej ustanowienia użytkowania górniczego.

³⁸⁵ Z nieznanymi powodów ustawodawca nie dopuszcza tu możliwości wykazania się dowodem innego zabezpieczenia. Obowiązek wykazania się dowodem utworzenia wspomnianego rachunku nie dotyczy koncesji starosty.

³⁸⁶ Wyroki NSA: z 8.11.2016 r., II GSK 845/15; z 16.03.2017 r., II GSK 1736/15.

§ 3. SZCZEGÓLNE REGULACJA DOTYCZĄCA KONCESJI WĘGLOWODOROWYCH

6. Nieco inne zasady dotyczą „przeniesienia” koncesji węglowodorowych. Jeżeli nie sprzeciwia się temu interes publiczny, w szczególności związany z bezpieczeństwem państwa, budową konkurencyjnego i przejrzystego rynku energii, zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożem, na wniosek przedsiębiorcy będącego dotychczasową stroną umowy o współpracy, w przypadkach określonych w art. 49zr ust. 2 oraz art. 49zt ust. 3 i 4 p.g.g.³⁸⁷, organ koncesyjny w drodze decyzji przenosi koncesję³⁸⁸ na nowe strony umowy o współpracy. Podmiot przystępujący do umowy o współpracy musi legitymować się decyzją o pozytywnej ocenie z postępowania kwalifikacyjnego oraz wyrazić zgodę na przyjęcie wszystkich warunków określonych w koncesji oraz w umowie o ustanowieniu użytkowania górniczego, wykazać się prawem do korzystania z informacji geologicznej w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności, a nadto wykazać, że jest stanie spełnić wymagania związane z wykonywaniem zamierzonej działalności. Przeniesienie koncesji pociąga za sobą obowiązek niezwłocznej zmiany umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego oraz przenosi także prawa (obowiązki) wynikające z innych decyzji wydanych na podstawie.

§ 4. POZOSTAŁE PRZYPADKI NASTĘPSTWA PRAWNEGO

7. Opisane wyżej wymagania nie znajdują zastosowania w razie następstwa prawnego (w zakresie skutków wynikających z decyzji administracyjnych, w tym koncesji) przewidzianego odrębnymi przepisami. Przykładami tych ostatnich są:
- fuzja (połączenie), podział oraz przekształcenia spółek handlowych (art. 491 i n. k.s.h.);
 - przekształcenie formy działalności przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną prowadzącą własną działalność gospodarczą w jednoosobową spółkę kapitałową (art. 551 i n., zwł. art. 584¹ k.s.h.);
 - zbycie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ k.c., w tym również dokonane w razie ogłoszenia upadłości.
8. Stosownie do art. 491 k.s.h. zasadą jest, że spółki kapitałowe mogą się łączyć ze sobą oraz ze spółkami osobowymi; spółka osobowa, z wyłączeniem spółki komandytowo-akcyjnej, nie może jednakże być spółką przejmującą albo spółką nowo zawiązaną. Nie może także łączyć się spółka w likwidacji, która rozpoczęła podział majątku, ani spółka w upadłości. Konsekwencja takiego połączenia się jest tzw. sukcesja uniwersalna (generalna). Spółka przejmująca albo spółka nowo zawiązana wstępuje z dniem połączenia we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejmowanej albo spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki.
- Z dniem połączenia się (przekształcenia) na spółkę przejmującą albo spółkę nowo zawiązaną przechodzą w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej (art. 494 k.s.h.). Dotyczy to jednak wyłącznie koncesji uzyskanych po 1.01.2001 r., chyba że przepisy dotychczasowe przewidywały przejście takich uprawnień na spółkę przejmującą lub na spółkę nowo zawiązaną (art. 618 ks.h.).
9. Stosownie do art. 551 i n. k.s.h. spółka jawna, spółka partnerska, spółka komandytowa, spółka komandytowo-akcyjna, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, prosta spółka akcyjna oraz spółka akcyjna (spółka przekształcana) może być przekształcona w inną spółkę handlową (spółkę przekształconą). Przedsiębiorca będący osobą fizyczną wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą w rozumieniu Prawa przedsiębiorców może przekształcić formę prowadzonej działalności w jednoosobową spółkę kapitałową (spółkę przekształconą). Spółce przekształconej przysługują wszystkie prawa i obowiązki spółki przekształcanej. W szczególności dotyczy to zezwoleń, koncesji oraz ulg, które zostały przyznane spółce przed jej przekształceniem, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowi inaczej. Również i to rozwiązanie dotyczy w zasadzie tylko tych decyzji, które podjęte zostały po 1.01.2001 r. (zob. art. 618 k.s.h.).
10. „Przedsiębiorstwem” w rozumieniu kodeksu cywilnego jest zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych przeznaczony do prowadzenia działalności gospodarczej, co obejmuje oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części (nazwa przedsiębiorstwa czyli „firma”), oraz prawa podmiotowe do rzeczy wchodzących w jego skład (prawo własności oraz inne prawa do korzystania z rzeczy), wierzycelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne, koncesje, licencje i zezwolenia, patenty i inne prawa własności przemysłowej, majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne, tajemnice przedsiębiorstwa, księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Istota problemu polega na tym, że czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo obejmuje wszystko, co wchodzi w jego skład, chyba że co innego wynika z jej treści albo z przepisów

³⁸⁷ Tj. w razie zmiany operatora lub przystąpienia nowej strony do umowy o współpracy.

³⁸⁸ Której przedmiotem jest poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża albo wydobywanie węglowodorów ze złoża.

szczególnych (art. 55¹⁻² k.c.). Inaczej mówiąc zbycie tak rozumianego przedsiębiorstwa powoduje skutki prawne również w odniesieniu do wchodzących w jego skład aktów administracyjnych. Niekiedy ustawa może natomiast stanowić inaczej. Nie ma natomiast wątpliwości, że o wartości spółki bądź przedsiębiorstwa rozstrzygają nie tylko jego składniki majątkowe, ale także możliwość wykorzystania ich dla osiągnięcia określonego celu gospodarczego.

11. Przedstawione wyżej rozwiązania w zasadzie nie dotyczą koncesji na działalność określoną w art. 22 ust. 1 p.g.g., czyli w zakresie:
- poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, z wyłączeniem węglowodorów;
 - wydobywania kopalin ze złóż wymienionych w art. 10 ust. 1;
 - poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz ich wydobywania;
 - wydobywania kopalin ze złóż w obszarach morskich RP;
 - podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji;
 - podziemnego składowania odpadów;
 - podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 36a p.g.g.).

§ 5. SZCZEGÓLNE ZASADY NASTĘPSTWA PRAWNEGO W ODNIESIENIU DO KONCESJI OBJĘTYCH ZADANIAMI MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW ŚRODOWISKA

12. Ten, kto zamierza wstąpić w prawa (obowiązki) przedsiębiorcy (podmiot przejmujący) przewidziane koncesją na działalność określoną w art. 22 ust. 1 p.g.g. w związku z zamierzonym:
- połączeniem albo podziałem spółki, o których mowa odpowiednio w art. 492 i art. 529 k.s.h., z wyłączeniem łączenia się przez zawiązanie nowej spółki albo podziału przez zawiązanie nowych spółek lub przez przeniesienie całego lub części majątku spółki dzielonej na nowo zawiązaną spółkę lub spółki;
 - nabyciem przedsiębiorstwa (jego zorganizowanej części) na podstawie art. 55² k.c.,
- w terminie co najmniej 60 dni przed planowanym połączeniem, podziałem albo nabyciem zgłasza organowi koncesyjnemu zamiar dokonania takiej czynności, wskazując planowany termin jej dokonania, nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 36a ust. 1 p.g.g.).
- Do zgłoszenia należy dołączyć „dowody na podjęcie działań zmierzających do realizacji” określonego wyżej zamiaru, w szczególności odnoszące się do niego umowy lub porozumienia odnoszące się do tego zamiaru, dane identyfikujące podmiot przejmujący, firmę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania i adresu oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej, numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP), wykaz koncesji, które mają przejść na podmiot przejmujący, dowody, że podmiot przejmujący spełnia warunki, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 6³⁸⁹, a w przypadku koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla – również warunki, o których mowa w art. 36 ust. 3a p.g.g. Organ koncesyjny może żądać dodatkowych danych lub dokumentów potwierdzających spełnienie opisanych wyżej wymagań (art. 36a ust. 2–4 p.g.g.).

13. Jeżeli wnioskodawca nie spełnia opisanych wyżej wymagań lub interes publiczny, w szczególności związany z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym racjonalną gospodarką złożami kopalin, sprzeciwia się opisanemu wyżej przeniesieniu koncesji, organ koncesyjny, w terminie 60 dni od otrzymania zgłoszenia, w drodze decyzji *zgłasza sprzeciw do skutku* opisanych wyżej czynności. Ma on formę decyzji. Otwarty jest natomiast problem, czy taki sprzeciw powoduje skutki prawne od daty jego doręczenia, czy ostateczności. Oczywiście nie można wykluczyć nadania mu rygoru natychmiastowej wykonalności, rzecz jasna o ile w sprawie zachodzą okoliczności uzasadniające jego nadanie (zob. art. 108 k.p.a.). Przed upływem wspomnianego terminu organ koncesyjny może zawiadomić *o braku sprzeciwu*. Jego upływ oznacza natomiast milczące załatwienie sprawy; stronami postępowania są tylko podmiot przejmujący oraz dotychczasowy przedsiębiorca. Strona może żądać zaświadczenia stwierdzającego milczące załatwienie sprawy (art. 36a ust. 8–10 p.g.g.). Źródłem wątpliwości jest określenie *zgłasza sprzeciw do skutku czynności (...) w zakresie przejścia koncesji* (art. 36a ust. 8 p.g.g.). Zapewne oznacza ono, że czynność prawna, która ma prowadzić do przekształcenia spółki lub nabycia przedsiębiorstwa, uzależniona jest od zgody organu koncesyjnego. Wydaje się, że najprostszym sposobem rozwiązania tego problemu jest umowa zobowiązująca do dokonania zamierzonej czynności, zawarta pod warunkiem

³⁸⁹ Czyli przede wszystkim spełnia wymagania przewidziane przepisami o podejmowaniu działalności gospodarczej, zgadza się na przyjęcie wszystkich warunków określonych w koncesji oraz w umowie o ustanowieniu użytkowania górniczego, w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności wykaże się użytkowaniem górniczym albo przyrzeczeniem uzyskania tego prawa, a w przypadku złóż kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej również prawem do korzystania z nieruchomości gruntowej albo przyrzeczeniem uzyskania tego prawa, w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności wykaże się prawem do korzystania z informacji geologicznej, a nadto wykaże, że jest w stanie spełnić wymagania związane z wykonywaniem zamierzonej działalności.

braku sprzeciwu organu koncesyjnego. Osiągnięcie zamierzonego skutku (przekształcenie podmiotowe, nabycie przedsiębiorstwa) wymagałoby odrębnej umowy.

14. Jeżeli organ koncesyjny nie zgłosił sprzeciwu, skutkiem czynności powodującej przekształcenie spółki bądź nabycie przedsiębiorstwa (lub jego zorganizowanej części) jest również przejście praw i obowiązków określonych koncesją. Podmiot przejmujący w ciągu 14 dni przedstawienia organowi koncesyjnemu oraz organowi nadzoru górniczego dowody omawianego następstwa prawnego. Po ich otrzymaniu organ koncesyjny, w terminie 60 dni, wydaje zaświadczenie potwierdzające opisane wyżej następstwo prawne (art. 36a ust. 14–16 p.g.g.). Takie następstwo prawne dotyczy również praw (obowiązków) wynikających z innych decyzji podjętych na podstawie Prawa geologicznego i górniczego. W praktyce rozwiązanie to zapewne największe znaczenie praktyczne mieć będzie w odniesieniu do planu ruchu zakładu górniczego oraz decyzji związanych z tym ruchem. Przejście wspomnianych praw (obowiązków) co do zasady następuje na czas nieoznaczony. Wątpliwość może natomiast dotyczyć dzierżawy przedsiębiorstwa. Skutkiem opisane-go następstwa prawnego jest obowiązek *niezwłocznej zmiany umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego* (art. 36a ust. 14–18 p.g.g.). Zapewne chodzi tu o zmianę polegającą na oznaczeniu przedsiębiorcy, co zdaje się zakładać zgodę Skarbu Państwa na jej dokonanie.

§ 6. PODSUMOWANIE

15. Przedstawione wyżej rozwiązania trudno ocenić jako racjonalne. Przede wszystkim są one niesłychanie kazuistyczne i stanowią wyraz koncepcji zakładającej wzmoczony nadzór państwa nad przedsiębiorcami prowadzącymi działalność określoną w art. 22 ust. 1 p.g.g. Nie są one również konsekwentne i przemyślane, zwłaszcza że skutek w zakresie przejścia omawianych praw (obowiązków) daje się osiągnąć również w inny sposób, w dodatku całkowicie pomijając nadzór organu koncesyjnego.

ROZDZIAŁ XIII

Utrata mocy koncesji

§ 1. UWAGA WSTĘPNA

1. Określenie „utrata mocy” występuje w art. 39 ust. 1 p.g.g. Nie doczekało się ono definicji ustawowej. Wypada bronić zapatrywania, że oznacza ono sytuację, w której koncesja zostaje wyeliminowana z obrotu prawnego niezależnie od tego, z jakiej przyczyny oraz w jakim trybie. Przede wszystkim dotyczy to jej:
- cofnięcia; skutek ten następuje wyłącznie w drodze rozstrzygnięcia organu koncesyjnego i stanowi swego rodzaju sankcję z tytułu naruszenia określonych prawem wymagań;
 - wygaśnięcia; skutek ten powstaje wprawdzie *ex lege*, ale wyłącznie w razie zaistnienia określonych ustawą okoliczności. Ich stwierdzenie zawsze wymaga rozstrzygnięcia organu koncesyjnego.

Do utraty mocy koncesji może również dojść w razie stwierdzenia jej nieważności lub uchylecia we wznowionym postępowaniu bądź w drodze wyroku sądu administracyjnego.

§ 2. COFNIĘCIE KONCESJI

2. Jest ono środkiem represyjnym, znanym m.in. Prawu przedsiębiorców, które odsyła w tym zakresie do odrębnych przepisów (art. 37). Pod rządem Prawa geologicznego i górniczego przesłankami cofnięcia koncesji jest:
- naruszenie wymagań ustawy, w szczególności dotyczących ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo
 - nie wypełnianie warunków określonych w koncesji, w tym nie podjęcie określonej nią działalności, albo
 - trwałe zaprzestanie wykonywania działalności objętej koncesją, lub
 - wykonywanie robót geologicznych z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych³⁹⁰, lub
 - naruszenie wymagań dotyczących przedstawiania danych i próbek geologicznych.

Przesłanki cofnięcia koncesji określone zostały niezwykle szeroko, a jednocześnie restrykcyjnie. Określenie „naruszenia wymagania ustawy” ewidentnie odnosi się do Prawa geologicznego i górniczego. Powstaje natomiast pytanie, czy przedmiotem naruszenia mogą być również wymagania określone przepisami wykonawczymi, zwłaszcza dotyczącymi ruchu zakładu górniczego oraz ratownictwa górniczego. Problem również w tym, że wymagania ochrony środowiska oraz

³⁹⁰ Chodzi tu o projekt robót geologicznych stanowiący załącznik do wniosku o koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny.

racjonalnej gospodarki złożem³⁹¹ kształtowane są w drodze niezwykle zróżnicowanych instrumentów prawnych, w tym również decyzji podejmowanych na podstawie Prawa geologicznego i górnictwa; przykładem może być właśnie decyzja zatwierdzająca plan ruchu zakładu górnictwa. Powstaje więc pytanie, czy naruszenie tak określonych wymagań może uzasadnić cofnięcie koncesji. Wiele wskazuje na to, że przesłanki określone w komentowanym przepisie muszą być interpretowane w sposób ścisły, a w konsekwencji ograniczone wyłącznie do naruszenia „ustawy”. Powstaje wreszcie pytanie, czy każde naruszenie wspomnianych wymagań uzasadnia omawianą sankcję.

3. Pojęcie „trwałego zaprzestania” działalności określonej koncesją ma charakter nieostry. Przede wszystkim organ koncesyjny musi wykazać, na czym (w danym stanie faktycznym) polega istota takiego zaprzestania i że ma ono charakter trwały. Odnosząc tę przesłankę do odkrywkowego wydobywania kopalin wykorzystywanych w budownictwie należy zwrócić uwagę na uzależnienie takiej działalności od warunków atmosferycznych oraz potrzeb rynku. Nie jest tajemnicą, że niesprzyjające warunki atmosferyczne mogą spowodować konieczność wstrzymania wydobycia niektórych złóż. Okolicznością pomocną w ustaleniu, czy spełniona jest przesłanka „trwałego zaprzestania” zapewne będzie brak zakładu górnictwa oraz planu jego ruchu. Określenie „zaprzestanie” oznacza, że działalność została podjęta, ale doszło do jej przerwania. Cechą „trwałości” będzie wysokie prawdopodobieństwo, że działalność nie zostanie podjęta. Komentując pojęcie „trwałego zaprzestania działalności gospodarczej” w rozumieniu art. 29 ust. 1 pkt 1 u. CEIDG wypowiedziano pogląd, że *na to pojęcie składają się zarówno czynności faktyczne (np. wstrzymanie produkcji i sprzedaży, wstrzymanie świadczenia usług), jak i czynności prawne, np. likwidacja przedsiębiorstwa w sensie rachunkowo-majątkowym, zgłoszenie o zakończeniu działalności gospodarczej w urzędzie statystycznym, urzędzie skarbowym, oddziale ZUS*³⁹². Literalne odniesienie tej oceny do „trwałego zaprzestania działalności określonej w koncesji” nie wydaje się jednak możliwe, bowiem przedsiębiorca może prowadzić kilka rodzajów działalności, w tym również koncesjonowanej na podstawie Prawa geologicznego i górnictwa. Ocena wspomnianych okoliczności w oderwaniu od skonkretyzowanego stanu faktycznego nie wydaje się możliwa³⁹³. Warto również zwrócić uwagę, że odróżnienie „trwałego zaprzestania” w rozumieniu art. 37 ust. 1 p.g.g. oraz „bezzprzedmiotowości” w rozumieniu art. 38 ust. 1 pkt 2 p.g.g. może być trudne. Zdaniem NSA „trwałe” zaprzestanie nie oznacza zaprzestania „nieodwracalnego”. Dowodem zaprzestania „trwałego” jest np. wstrzymanie wydobycia spowodowane brakiem planu ruchu zakładu górnictwa³⁹⁴.
4. Trafną jest ocena, że udzielenie koncesji ma na celu prowadzenie działalności. Jeżeli przedsiębiorca zaprzestał prowadzenia działalności, utrzymywanie w obrocie prawnym koncesji pozostaje w sprzeczności z interesem społecznym³⁹⁵. Cofając koncesję organ musi kierować się zasadą proporcjonalności. Nie narusza zasady swobody działalności gospodarczej cofnięcie koncesji jeżeli skarżący, wbrew obowiązkowi wynikającemu z udzielonej mu koncesji, rozpoczął eksploatację złoża nie tylko bez zatwierdzonego planu ruchu zakładu górnictwa, ale też nie wystąpił o jego zatwierdzenie³⁹⁶.
5. Źródłem wątpliwości jest przewidziane w art. 37 ust. 1 p.g.g. odesłanie do przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 82a ust. 2 p.g.g.³⁹⁷ Nie wiadomo zwłaszcza, czy ma ono charakter przykładowy, czy być może jest wyjątkiem od określonego tam wzorca postępowania, jakim ma być „ustawa”. Gdyby w zamyśle prawodawcy cofnięcie koncesji miało stanowić sankcję z tytułu naruszenia jakichkolwiek wymagań określonych ustawą i aktami wykonawczymi, wskazanie na przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 82a ust. 1 p.g.g. byłoby całkowicie zbędne. Powstaje wreszcie pytanie, czy chodzi tu o naruszenie wymagań objętych wyłącznie kompetencjami organów koncesyjnych, czy być może również właściwością rzeczową innych organów, w tym np. organów nadzoru górnictwa. Najczęściej „naruszenia”, jakich dopuszcza się przedsiębiorca, dotyczą wzorców określonych przepisami wykonawczymi do Prawa geologicznego i górnictwa, zwłaszcza dotyczącymi ruchu zakładu górnictwa. Problem nie jest banalny, bowiem liczba naruszeń prawa ujawnianych przez organy nadzoru górnictwa uzasadniających wstrzymanie ruchu zakładu górnictwa (w całości lub w części) sięga kilkuset przypadków rocznie³⁹⁸. Powstaje więc pytanie, czy postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji nie powinno być poprzedzone wykorzystaniem tych środków prawnych pozwalającymi na przywróceniu

³⁹¹ Twórcy tego rozwiązania wyszli z błędnego założenia, że „racjonalna gospodarka złożem” nie jest elementem „ochrony środowiska”. Nie ma natomiast wątpliwości, że złoża kopalin (bez względu na ich rodzaj) są składnikami środowiska, a istota ochrony tego ostatniego polega m.in. na racjonalnym gospodarowaniu jego zasobami (art. 3 pkt 39 w zw. z art. 3 pkt 13 lit. a p.o.ś.).

³⁹² Komierzyńska-Orlińska E., 2019 – Komentarz do ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy.

³⁹³ Trudno natomiast zgodzić się z oceną, że o trwałym zaprzestaniu działalności gospodarczej można mówić dopiero do wykreślenia spółki z Krajowego Rejestru Sądowego (wyrok NSA z 8.05.2020, II FSK 1562/18). Trafną jest natomiast ocena, że przesłanką „trwałego zaprzestania działalności połowowej” jest zezłomowanie statku rybackiego (zob. np. wyrok NSA 15.03.2012 r., II GSK 143/11).

³⁹⁴ Wyrok z 7.02.2019 r., II GSK 5281/16.

³⁹⁵ Wyrok NSA z 7.02.2019 r., II GSK 5281/16.

³⁹⁶ Wyrok NSA z 12.01.2024 r., II GSK 906/23.

³⁹⁷ Dotyczącymi postępowania z tzw. próbkami geologicznymi.

³⁹⁸ Zob. Sprawozdanie z działalności urzędów górnictwa w roku 2024.

stanu zgodnego z prawem, którymi dysponują organy właściwe w zakresie Prawa geologicznego i górniczego. Tytułem przykładu można również wskazać, że bezspornie naruszeniem wymagań ustawy jest uchylenie się od obowiązku terminowego wniesienia opłaty eksploatacyjnej lub wadliwe obliczenie jej wysokości. Usunięcie tego naruszenia z oczywistych powodów możliwe dopiero po fakcie, a sankcją z tytułu opóźnionej zapłaty jest obowiązek odsetek. Zasada trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 k.p.a.) oraz zasada proporcjonalności (art. 2 Konstytucji) uzasadniają wniosek, że do cofnięcia koncesji może dojść tylko wówczas, gdy inne środki prawne przymuszające przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń wymienionych w art. 37 okazały się bezskuteczne³⁹⁹.

6. Kolejne wątpliwości budzi odesłanie do harmonogramu określonego projektem koncesjonowanych robót geologicznych. Przede wszystkim w odniesieniu do poszukiwania (rozpoznawania) złóż kopalin wspomniany projekt jest elementem wniosku koncesyjnego, ale z żadnego przepisu ustawy nie wynika, że podlega on zatwierdzeniu bądź że staje się składnikiem koncesji. Co prawda jego rozwiązania mogą być inkorporowane do treści koncesji jako (fakultatywne) wymagania dotyczące wykonywania objętej nią działalności, ale przeważnie tak się nie dzieje. Jeżeli jednak tak się stanie, uchybienie wspomnianemu harmonogramowi bezspornie stanowi wtedy uchybienie obowiązku przewidzianego koncesją. Z art. 37 ust. 1 p.g.g. wynika natomiast, że projekt robót geologicznych (jako element wniosku koncesyjnego) miałby (na bliżej nieokreślonej podstawie prawnej) stanowić składnik koncesji. Określony we wniosku (a w istocie w projekcie robót geologicznych) harmonogram może zresztą nie uzyskać aprobaty organu koncesyjnego, natomiast żaden przepis ustawy nie uprawnia organu koncesyjnego do ingerencji w treść takiego projektu⁴⁰⁰. Problem ten znany jest od lat, ale brak informacji o inicjatywach zmierzających do jego rozwiązania.
7. W razie zaistnienia którejkolwiek spośród przedstawionych wyżej okoliczności organ koncesyjny wszczyna postępowania w przedmiocie cofnięcia koncesji lub (w odniesieniu do koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin) ograniczenia jej zakresu, a następnie wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń i określa termin ich usunięcia; w razie potrzeby określa również sposób usunięcia naruszeń (art. 37 ust. 1). Formą takiego wezwania jest niezaskarżalne postanowienie. Określając wspomniany termin i (ewentualnie) sposób usunięcia naruszeń, organ koncesyjny powinien kierować się interesem publicznym oraz słusznym interesem stron (art. 7 k.p.a.), biorąc pod uwagę rzeczywiste możliwości usunięcia wykazanych naruszeń. Racjonalne określenie tego terminu może jednak być niezwykle trudne. Usunięcie naruszenia może wymagać określonej decyzji innego organu⁴⁰¹, natomiast postępowanie w tej sprawie może przeciągać się z przyczyn, na które przedsiębiorca nie ma wpływu, nawet przy założeniu że wniosek o jej uzyskanie złożony zostanie niezwłocznie i spełnia wymagania prawa. Stosownie do art. 7a k.p.a. jeżeli w sprawie pozostaną 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). Rozwiązania tego nie stosuje się m.in. jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego (§ 2 pkt 1). Nieco inne rozwiązanie wynika z art. 10 ust. 2 p.p.; dotyczy ono nie dających się usunąć wątpliwości dotyczących stanu faktycznego (ust. 2), wyłączając te rozwiązania m.in. jeżeli odrębne przepisy wymagają od przedsiębiorcy wykazania istotnych faktów (ust. 3 pkt 2). Z punktu widzenia tematu oznacza to m.in. nakaz działania organu koncesyjnego w sposób uwzględniający sytuację przedsiębiorcy oraz potencjalne trudności związane z usunięciem skutków naruszeń prawa.
8. Jeżeli przedsiębiorca w określonym przez organ terminie nie wykonał postanowienia nakazującego usunięcie naruszeń, organ koncesyjny może:
 - 1) cofnąć koncesję;
 - 2) w przypadku naruszenia harmonogramu określonego projektem robót geologicznych – cofnąć koncesję lub ograniczyć jej zakres (art. 37 ust. 2 p.g.g.).

Do dalszych przesłanek fakultatywnego cofnięcia koncesji należą:

- 1) wydanie, na podstawie ustawy z 24.07.2015 r. o kontroli niektórych inwestycji⁴⁰², decyzji o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy jeżeli jest to w interesie publicznym, w szczególności związanym z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym racjonalną gospodarką złożem kopaliny. Rozwiązanie to może dotyczyć wyłącznie tych przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność polegającą na podziemnym magazynowaniu ropy naftowej i gazu ziemnego, a także wydobywających rudy metali wykorzystywane do

³⁹⁹ Zob. Schwarzbach H., Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz. T. I.

⁴⁰⁰ Zwrócić należy uwagę, że wykonywanie innych robót geologicznych niż polegające na poszukiwaniu (rozpoznawaniu) złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 p.g.g. nie podlega koncesjonowaniu i odbywa się na podstawie decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych (art. 80 p.g.g.). Zob. Lipiński A., 2015 – Koncesja na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopaliny a projekt robót geologicznych.

⁴⁰¹ Przykładem może być pozwolenie wodnoprawne, które niekiedy stanowi niezbędny element wniosku o zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego.

⁴⁰² Dz. U. 2024, poz. 1459.

wytwarzania materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub specjalnym (art. 4 ust. 1 pkt 4 i 14); wykaz tych przedsiębiorców określają przepisy wykonawcze⁴⁰³;

- 2) zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa obywateli lub upadłość przedsiębiorcy⁴⁰⁴; w razie zaistnienia tych przesłanek organ koncesyjny może ograniczyć się do zmiany zakresu koncesji (ust. 5);
- 3) utrata użytkowania górniczego, bez względu na to, z jakiej przyczyny do tego doszło (ust. 7)⁴⁰⁵.

Racjonalność powyższych rozwiązań budzi wątpliwości. Dotyczy to zwłaszcza relacji pomiędzy hipotezami pkt 1 oraz pkt 2 *in principio*. Zakres przedmiotowy tego ostatniego rozwiązania jest o wiele szerszy, przesłanki jego stosowania są bardziej liberalne, a w dodatku bardziej elastyczne.

Decyzje w tej sprawie mają charakter uznaniowy. W razie zaistnienia opisanych wyżej sytuacji organ koncesyjny nie musi zastosować żadnego z tych środków. Jeżeli jednak je stosuje, musi uzasadnić dlaczego. Nie stosuje się wówczas trybu postępowania określonego w art. 37 ust. 1–2 p.g.g.

9. Przesłanką obowiązkowego cofnięcia koncesji jest prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności objętej koncesją (art. 37 ust. 6 p.g.g.). Trafną jest ocena, że ograniczenie zakresu lub przedmiotu działalności bądź cofnięcie koncesji (art. 22 ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej) musi być poprzedzone precyzyjnym i jednoznacznym ustaleniem stopnia i zakresu naruszenia warunków wykonywania działalności gospodarczej, a uzasadnienie wydanej decyzji powinno wykazywać powody wyboru takiego, a nie innego środka⁴⁰⁶. Co prawda wspomniana ustawa już dawno temu została uchylona, ale przedstawiona wyżej ocena znajduje zastosowanie również w aktualnie obowiązującym stanie prawnym.
10. Nie ma wątpliwości, że cofnięcie koncesji musi być traktowane jako ostateczny i najdalej idący środek represyjny. Powinno ono zatem znaleźć zastosowanie wyłącznie w przypadkach oczywistych i rażących naruszeń prawa i dopiero wówczas, gdy pozostałe środki prawne o charakterze naprawczym nie dadzą rezultatu. Nie wynika to wprawdzie z żadnego przepisu omawianej ustawy, ale ocena ta znajduje swe uzasadnienie konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności⁴⁰⁷, wywodzącej się z zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Można tu odwołać się do sądowoadministracyjnej wykładni pojęcia „rażące naruszenie prawa” w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zdaniem NSA *zastosowanie przy wydawaniu decyzji administracyjnej jednej z możliwych interpretacji niejednoznacznych w swej treści przepisów prawa nie może być uznane za rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2, prowadzące do stwierdzenia nieważności decyzji, tylko z tego powodu, że interpretacji tej nie podziela organ wyższego stopnia*⁴⁰⁸. Nie jest natomiast tajemnicą, że stan prawny dotyczący działalności stanowiącej przedmiot koncesji w Prawie geologicznym i górnicznym daleki jest od jednoznaczności. Warto też zwrócić uwagę, że organy administracji geologicznej niemal zupełnie nie wykorzystują instrumentu określonego w art. 159 p.g.g., wedle którego *w przypadku stwierdzenia, że działalność określona ustawą jest wykonywana:*
 - 1) z naruszeniem warunków określonych w koncesji,
 - 2) bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub z naruszeniem określonych w nim warunków,
 - 3) bez przedłożonego projektu robót geologicznych, który nie podlega zatwierdzeniu, lub z naruszeniem określonych w nim warunków
– właściwy organ administracji geologicznej, w drodze decyzji, odpowiednio wstrzymuje działalność, nakazuje niezwłoczne usunięcie stwierdzonych uchybień, a w przypadku potrzeby nakazuje podjęcie czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu (ust. 1). Decyzje te są natychmiast wykonalne.
11. Tytułem porównania warto zwrócić uwagę, że część działalności stanowiącej przedmiot omawianej ustawy nie podlega koncesjonowaniu. Przykładem są roboty geologiczne wykonywane w innych celach, niż poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1. Podstawą ich wykonywania jest projekt robót geologicznych, w zasadzie

⁴⁰³ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 18.12.2024 r. w sprawie wykazu podmiotów podlegających ochronie oraz właściwych dla nich organów kontroli, Dz. U. 2024, poz. 1892.

⁴⁰⁴ Możliwość cofnięcia bądź zmiany koncesji z powodu ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy zasługuje na krytyczną ocenę. Konsekwencją takiego rozwiązania będzie bowiem drastyczny spadek wartości masy upadłości, z oczywistą szkodą zarówno dla wierzycieli, jak i dla upadłego, co najprościej dostrzec na przykładzie sprzedaży przedsiębiorstwa upadłego. Wartość takiego przedsiębiorstwa zależy bowiem m.in. od tego, czy może ono prowadzić działalność wymagającą koncesji. Rozwiązanie to nie jest zsynchronizowane z wymaganiami dotyczącymi przeniesienia koncesji. Przesłanką cofnięcia (zmiany) koncesji nie jest natomiast restrukturyzacja przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z 15.05.2015 r. Prawo restrukturyzacyjne, Dz. U. 2024, poz. 1428 ze zm.

⁴⁰⁵ Również i to rozwiązanie wypada ocenić jako nieprzemysłane. Utrata prawa do nieruchomości niezbędnej do prowadzenia działalności będącej przedmiotem koncesji prowadzi do wygaśnięcia koncesji jako bezprzedmiotowej. Rozwiązanie to powinno znaleźć zastosowanie również w odniesieniu do użytkowania górniczego.

⁴⁰⁶ Wyrok NSA z 27.03.1991 r., II SA 205/91.

⁴⁰⁷ Zob. Oniszczuk J., 2000 – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

⁴⁰⁸ Wyrok z 6.02.1995 r., II SA 1531/94. Zob. także wyroki z 8.11.2018 r., I OSK 1024/18; z 18.05.2021 r., III OSK 423/21.

podlegający zatwierdzeniu w drodze decyzji organu administracji geologicznej (art. 79 i n. p.g.g.). Niektóre roboty geologiczne mogą natomiast być wykonywane na podstawie projektu robót geologicznych, który podlega tylko zgłoszeniu organowi administracji geologicznej (art. 85–85a p.g.g.). W razie uchybienia tym wymaganiom ustawa nie przewiduje sankcji porównywalnych do cofnięcia koncesji. W konsekwencji stwierdzenie wygaśnięcia decyzji zatwierdzającej taki projekt bądź jej uchylenie dopuszczalne są wyłącznie wedle zasad przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Nie ma możliwości cofnięcia takiej decyzji bądź ograniczenia jej zakresu.

12. Odrębne wymagania dotyczą cofnięcia koncesji na:

- podziemne składowanie dwutlenku węgla (art. 37a p.g.g.);
- poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz ich wydobywanie (art. 49ze p.g.g.).

Cofnięcie koncesji węglowodorowej może nastąpić również jeżeli:

- koncesja udzielona została na rzecz stron umowy o współpracy, a operator zawiadomił organ koncesyjny, że w kolejnych latach strony nie podjęły uchwały w sprawie planu rocznego lub wieloletniego (art. 49zn ust. 10 p.g.g.) lub
- przedsiębiorca narusza obowiązki dotyczące przekazywania państwowej służbie geologicznej bieżących parametrów wydobywania węglowodorów ze złoża oraz informowania organu koncesyjnego o takim przekazaniu (art. 49zc p.g.g.).

Cofnięcie koncesji z opisanych wyżej powodów następuje po przeprowadzeniu postępowania określonego w art. 37 p.g.g. Nie ma natomiast podstawy do cofnięcia decyzji inwestycyjnej.

13. Co prawda cofnięcie koncesji z przyczyn określonych w art. 37 ust. 1 p.g.g. jest rzadkością, to jednak praktyka dostarcza przykładów nadmiernie restrykcyjnego stosowania omawianych rozwiązań, w dodatku aprobowanych przez sądy administracyjne⁴⁰⁹.

§ 3. WYGAŚNIĘCIE KONCESJI

14. Do utraty mocy koncesji może dojść w wyniku jej wygaśnięcia⁴¹⁰. Stosownie do art. 162 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli:

- *stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo, gdy leży to w interesie społecznym lub interesie strony;*
- *została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, który nie został spełniony.*

Wedle art. 38 p.g.g. koncesja wygasa:

- 1) *z upływem czasu, na jaki została wydana;*
- 2) *jeżeli stała się bezprzedmiotowa;*
- 3) *(uchylony);*
- 4) *w przypadku likwidacji przedsiębiorcy;*
- 5) *w przypadku jej zrzeczenia się (art. 38 ust. 1 p.g.g.).*

Opisane wyżej przesłanki z pozoru nie budzą wątpliwości, ale wymagają komentarza. *Relacja art. 38 p.g.g. do wspomnianego art. 162 k.p.a. prowadzi do wniosku, że rozwiązanie przewidziane Prawem geologicznym i górniczym ma charakter szczególny w stosunku do k.p.a. Katalog stanów faktycznych określonych w art. 38 p.g.g. ma charakter zamknięty*⁴¹¹.

15. Najmniej wątpliwości budzi sytuacja, w której upłynął określony koncesją termin (poprzez wskazanie daty bądź jednostek czasu) jej obowiązywania. Koncesja zawsze jest bowiem decyzją terminową (art. 21 ust. 4 p.g.g.). Wątpliwość może natomiast budzić określenie oparte na niekiedy przyjmowanym w praktyce schemacie „koncesji udziela się na 25 lat. Termin ważności upływa z dniem ...”. Co do zasady rozwiązanie to może być uważane za wystarczające, ale w niektórych decyzjach koncesyjnych czas liczony pomiędzy datą wykonalności, a wskazaną datą końca obowiązywania jest krótszy, niż przykładowe 25 lat. Błędem jest użycie tu określenia „ważność” co sugeruje, że skutkiem upływu terminu koncesji staje się utrata tej cechy. Określenie „nieważność” ma natomiast swoje specyficzne znaczenie w prawie administracyjnym i oznacza konsekwencję obciążenia decyzji określoną w ustawie kwalifikowaną wadą prawną, która dyskwalifikuje taką decyzję od chwili podjęcia (zob. art. 156 k.p.a.). Brak natomiast jakichkolwiek przesłanek by zakładać, że upływ czasu miałby powodować taki skutek. Otwarty jest natomiast problem, czy skutek w postaci „wygaśnięcia” koncesji może dotyczyć tylko decyzji spełniającej wszystkie wymagania prawa. Wiąże się z tym sygnalizowany już problem ustalania terminu początkowego biegu terminu obowiązywania koncesji. Nie zawsze będzie nim data wydania decyzji koncesyjnej. Przeważnie nie jest ona wówczas ostateczna, a w konsekwencji nie podlega wykonaniu (chyba że nadano jej

⁴⁰⁹ Zob. np. wyrok NSA z 8.02.2022 r., II GSK 1659/18.

⁴¹⁰ Zob. Matan A., 2020 – Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej; Lipiński A., 2023 – Wygaśnięcie koncesji w Prawie geologicznym i górniczym.

⁴¹¹ Wyrok NSA z 22.11.2017 r., II GSK 790/16.

rygor natychmiastowej wykonalności). Co do zasady wykonalność decyzji jest bowiem konsekwencją jej ostateczności. Z wielu powodów w dacie podjęcia decyzji koncesyjnej nie da się jednak ustalić daty jej ostateczności. W konsekwencji sformułowanie oparte na przedstawionym wyżej schemacie w praktyce musi zostać ocenione jako błędne i szkodliwe, zarówno dla interesu publicznego jak i jednostkowego. Stanowi ono konsekwencję bezmyślnej (dokonywanej przez organ koncesyjny) aprobaty niektórych wniosków koncesyjnych oraz przedłużających się postępowań koncesyjnych. Nie ma natomiast przeszkód by termin obowiązywania koncesji określić przez wskazanie daty (końcowej) bądź liczby lat (innych jednostek czasu) liczonych od dnia wykonalności koncesji. Przyjęte rozwiązania muszą natomiast pozwolić na jednoznaczne ustalenie daty końcowej obowiązywania koncesji, w zasadzie w sposób odpowiadający żądaniu wnioskodawcy. Nie da się zresztą wykluczyć, że wątpliwości dotyczące daty końcowej obowiązywania koncesji mogą uzasadniać ocenę, że decyzja wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Pragmatycznym rozwiązaniem, opartym na art. 8–9 k.p.a. może natomiast być wniosek adresata koncesji o jej wykładnię (art. 113 § 2 k.p.a.); jeżeli jej wynik nie będzie zgodny z oczekiwaniami, może zostać poddany kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej.

16. Pojęcie „bezzprzedmiotowości” nie doczekało się definicji ustawowej. Pod rządem kodeksu postępowania administracyjnego (art. 105) odróżnia się bezzprzedmiotowość o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym. Pierwszy z tych przypadków stanowi konsekwencję zmiany sytuacji adresata koncesji, przykładem może być utrata zdolności do uzyskania koncesji albo orzeczenie w stosunku do przedsiębiorcy środka karnego w postaci zakazu prowadzenia *określonej działalności gospodarczej* (art. 39 pkt 2 k.k.). Zapewne w praktyce najczęstszym przypadkiem będzie natomiast bezzprzedmiotowość odnosząca się do przedmiotu działalności. Istotą tej ostatniej jest trwałe zaistnienie okoliczności powodujących brak możliwości wykonywania danej działalności. Przykładem może być wyczerpanie zasobów złoża nadających się do racjonalnego wydobywania. Rzecz jasna pojęcie wspomnianej „trwałości” może być przedmiotem rozbieżnych ocen. Zdaniem NSA do bezzprzedmiotowości koncesji dochodzi w razie trwałej utraty możliwości wykonywania określonej działalności, np. w razie utraty prawa do nieruchomości, w granicach której znajduje się złoża będące przedmiotem wydobywania.⁴¹² W świetle art. 38 ust. 1 pkt 2 p.g.g. dla oceny czy koncesja stała się bezzprzedmiotowa, nie mają znaczenia przesłanki określone w art. 18 oraz art. 42 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Bezzprzedmiotowość, o której mowa w art. 38 ust. 1 pkt 2 p.g.g., z uwagi na treść decyzji koncesyjnej i określone nią uprawnienie do wydobywania kopalin ze złoża znajdującego się w przestrzeni objętej obszarem górniczym oceniać należy również (jeżeli nie przede wszystkim) z punktu widzenia możliwości, a tym samym i skuteczności prowadzenia działalności skorelowanej z celem, w jakim koncesja została udzielona. Skoro w całości wyeksploatowano złoża spełniające normy jakościowe budownictwa drogowego, przesłanka bezzprzedmiotowości została spełniona⁴¹³. Nie da się jednak wykluczyć, że przestrzeń objęta koncesją może zostać objęta zakazem wydobywania kopalin, czego przykładem może być utworzenie większości obszarowych oraz indywidualnych (punktowych) form ochrony przyrody bądź ochrony wód. Obowiązujące w ich granicach reżimy ochronne przewidują bądź mogą przewidywać zakaz wydobywania kopalin (przykładem może być park narodowy oraz rezerwat przyrody⁴¹⁴) bądź jej ograniczenia (przykładem mogą być parki krajobrazowe). Odpowiedź na pytanie, czy powoduje to bezzprzedmiotowość koncesji, nie jest łatwa. Przede wszystkim powstaje pytanie, czy przestrzenne granice tych form ochronnych obejmują złoża kopalin. Zapewne w odniesieniu do złóż kwalifikujących się do wydobywania metodą odkrywkową odpowiedź na to pytanie będzie pozytywna⁴¹⁵. Złoża kopalin mogą również występować we wnętrzu skorupy ziemskiej, a w dodatku na znacznej głębokości. Ich wydobywanie może się wówczas odbywać metodą podziemną bądź metodą otworów wiertniczych. Służące temu celowi obiekty i instalacje mogą znajdować się na nieruchomościach znajdujących się poza granicami wspomnianych form ochronnych oraz ich otulin, natomiast technologia wydobywania może nie wpływać na wartości przyrodnicze danej formy ochronnej. Przykładem może być złoża węglowodorów znajdujące się pod parkiem narodowym lub rezerwatem przyrody, eksploatowane przy wykorzystaniu infrastruktury technicznej znajdującej się poza granicami wspomnianych form ochronnych oraz ich otulin⁴¹⁶. Podobne rozwiązanie można sobie wyobrazić w odniesieniu do złoża kopaliny stałej, udostępnianego upadłą której wylot znajduje się poza parkiem i otuliną. Wątpliwości te stanowią konsekwencję istniejących od lat rozwiązań dotyczących granic przestrzennych form ochrony przyrody tworzonych na podstawie ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody. Powstaje pytanie, czy wspomniane formy ochronne obejmują wyłącznie znajdujące się w ich granicach nieruchomości gruntowe, czy również wnętrza skorupy ziemskiej. Warto natomiast zwrócić uwagę, że w wielu parkach narodowych można znaleźć ślady górnictwa historycznego, a nawet miejsca

⁴¹² Świerk P., 2019 – Glosa do wyroku NSA z 19.07.2017 r., II GSK 5301/16 z glosą (apr.) P. Świerka.

⁴¹³ Wyrok NSA z 19.07.2017 r., II GSK 5301/16; zob. także wyrok WSA z 9.08.2017 r., VI SA/Wa 561/16.

⁴¹⁴ W granicach parku narodowego oraz rezerwatu przyrody obowiązuje m.in. *zakaz pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, mineralów i bursztynu* (art. 15 ust. 1 pkt 8 u.o.p.).

⁴¹⁵ Znane są praktyki polegające na tym, że po udokumentowaniu złoża kopaliny rada gminy obejmuje nieruchomości w granicach których występuje złoża formą ochrony przyrody wykluczającą możliwość wydobywania kopaliny. Zob. Lipiński A., 2020 – Glosa do Postanowienia NSA z dnia 4 lutego 2020 r., II OSK 120/20.

⁴¹⁶ Jak to ma miejsce pod powierzchnią Parku Narodowego Ujście Warty.

samoistnego wydobywania się kopaliny (gaz ziemny).⁴¹⁷ Należy jednocześnie przypomnieć, że nieruchomością gruntową (gruntem) jest „część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności” (art. 46 § 1 k.c.). W granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu jego własność rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią (art. 143 zd. 1 k.c.). Nie sposób natomiast jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, jak ustalić granice wspomnianej przestrzeni „nad” i „pod” wspomnianą powierzchnią. Rozwiązanie to stanowi relikw socjalistycznej koncepcji prawa własności, a wypowiedziane pod jego adresem oceny trudno ocenić jako dostatecznie przejrzyste. Wiadomo tylko tyle, że przestrzeń „pod” wspomnianą powierzchnią nie ma (jak to w zasadzie było pod rządem art. 3 oraz art. 30 prawa rzeczowego z 1946 r.⁴¹⁸) charakteru nieograniczonego, a w dodatku mogą w niej występować obiekty materialne objęte prawem własności innych podmiotów (jak na przykład złoża kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1). Odrębnym problemem jest odpowiedź na pytanie, jak kształtuje się sytuacja prawna koncesji na wydobywanie kopaliny, po wydaniu której, a nawet po rozpoczęciu wydobywania kopaliny, objęty nią obszar górniczy znalazł się w granicach przestrzennych danej formy ochronnej. Szczegóły zależą od wielu okoliczności, a ich omówienie wykracza poza ramy opracowania.

17. Źródłem dalszych wątpliwości jest art. 37 p.g.g., wedle którego utrata użytkowania górniczego, bez względu na przyczynę, stanowi przesłankę możliwości cofnięcia koncesji (ust. 7)⁴¹⁹.
18. W początkowym okresie obowiązywania Prawa geologicznego i górniczego z 9.06.2011 r. wygaśnięcie koncesji powodowała śmierć przedsiębiorcy będącego sobą fizyczną. Bezspornie bowiem prawa (obowiązki) przewidziane koncesją nie miały charakteru dziedzicznego⁴²⁰. *De lege lata* śmierć przedsiębiorcy nie powoduje już takiego skutku. Szczegóły są przedmiotem ustawy z 7.07.2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw⁴²¹. Koncesja regulowana Prawem geologicznym i górniczym bezspornie zalicza się do decyzji związanych z przedsiębiorstwem⁴²², a w konsekwencji wygasa ona:
 - 1) jeżeli zarząd sukcesyjny nie został ustanowiony – z upływem sześciu miesięcy od dnia śmierci przedsiębiorcy, chyba że w tym terminie złożony został wniosek o przeniesienie (określonych nią skutków prawnych) na właściciela przedsiębiorstwa w spadku; zbliżone rozwiązania dotyczą śmierci przedsiębiorcy będącego współnikiem spółki cywilnej (art. 37 p.g.g.);
 - 2) w razie ustanowienia zarządu sukcesyjnego – z upływem trzech miesięcy od jego powstania, chyba że w tym terminie złożony został wniosek o potwierdzenie możliwości „wykonywania” koncesji⁴²³.
19. Inaczej mówiąc w razie śmierci przedsiębiorcy koncesja wygasa dopiero z upływem określonych wyżej terminów, chyba że spełnione zostały przesłanki uzasadniające pozostawienie jej w mocy. Problemem może natomiast być ustalenie sytuacji prawnej przedsiębiorstwa zmarłej osoby fizycznej w razie braku zarządu sukcesyjnego. Stosownie do art. 3 u.z.s.p.o.f. właścicielem przedsiębiorstwa w spadku w rozumieniu ustawy jest:
 - 1) osoba, która zgodnie z prawomocnym postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku, zarejestrowanym aktem poświadczenia dziedziczenia albo europejskim poświadczeniem spadkowym, nabyła składniki niematerialne i materialne, o których mowa w art. 2 ust. 1, na podstawie powołania do spadku z ustawy albo testamentu albo nabyła przedsiębiorstwo albo udział w przedsiębiorstwie na podstawie zapisu windykacyjnego;
 - 2) małżonek przedsiębiorcy w przypadku, o którym mowa w art. 2 ust. 2, któremu przysługuje udział w przedsiębiorstwie w spadku;
 - 3) osoba, która nabyła przedsiębiorstwo w spadku albo udział w przedsiębiorstwie w spadku bezpośrednio od osoby, o której mowa w pkt 1 lub 2, w tym osoba prawna albo jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1 k.c., do której wniesiono przedsiębiorstwo tytułem wkładu – w przypadku gdy po śmierci przedsiębiorcy nastąpiło zbycie tego przedsiębiorstwa albo udziału w tym przedsiębiorstwie⁴²⁴.

⁴¹⁷ Zob. Rzeczycki T., 2024 – Eksploatacja górnicza na terenie parków narodowych w Polsce.

⁴¹⁸ Dekret z 11.10.1946 r., Dz. U. Nr 57, poz. 319 ze zm.

⁴¹⁹ Rozwiązanie to wprowadziła ustawa z 15.06.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018, poz. 1563. Uzasadnienie jej projektu nie pozwala na ustalenie argumentów przemawiających za takim rozwiązaniem. Zdaniem projektodawców *W art. 37 ust. 7 wprowadzono dodatkową przesłankę cofnięcia koncesji w przypadku utraty użytkowania górniczego, bez względu na przyczynę. Jeżeli przedsiębiorca traci użytkowanie górnicze, stanowiące tytuł prawny do korzystania z części górotworu w celu wykonywania koncesji, to koncesja ta, ale dopiero po przeprowadzeniu stosownego postępowania administracyjnego, winna być wyeliminowana z obrotu prawnego. Potrzeba takiej regulacji nie została wyjaśniona, a uważny Czytelnik z łatwością zauważy, że wspomniane uzasadnienie nie koresponduje z treścią omawianego rozwiązania.*

⁴²⁰ Zob. Lipiński A., 2017 – Czy koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża podlega dziedziczeniu.

⁴²¹ Dz. U. 2021, poz. 170 ze zm., dalej jako „u.z.s.p.o.f.”

⁴²² W rozumieniu art. 55¹ k.c.

⁴²³ Zob. Jaśniewicz M., 2021 – Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwa osoby fizycznej. *W:* S. Babiarczy (red.): Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwa osoby fizycznej. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 34 i n.

⁴²⁴ Zob. Babiarczy S., 2021 – Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwa osoby fizycznej

20. Przydatność tej konstrukcji jest problematyczna, przede wszystkim ze względu na to, że stwierdzenie opisanych wyżej okoliczności wymaga czasu, a w konsekwencji zachowanie terminu 6 miesięcy może (zwłaszcza w sytuacjach konfliktowych) być niewykonalne. Inaczej mówiąc przed upływem tego terminu wykazanie, kto jest „właścicielem” przedsiębiorstwa w spadku, z wielu przyczyn może być wykluczone. Do powstania zarządu sukcesyjnego wymagane jest spełnienie następujących wymagań:

- 1) powołanie (przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną) zarządcy sukcesyjnego i wyrażenie przez niego zgody na tę funkcję;
- 2) wpis zarządcy sukcesyjnego do CEIDG (art. 6).

Dalsze szczegóły można pominąć. Znacznie prostszym rozwiązaniem, które jednocześnie zmniejsza ryzyka bieżącej działalności prowadzonej przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną, jest przekształcenie formy takiej (jednoosobowej) działalności gospodarczej w spółkę kapitałową, dokonane wedle zasad określonych w art. 551 i n. k.s.h.⁴²⁵. Jest natomiast oczywiste, że musi ono zostać dokonane za życia przedsiębiorcy.

21. Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 9 p.g.g. przedsiębiorcą jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie regulowanej Prawem geologicznym i górnictwem działalności. Określenie „likwidacja przedsiębiorcy” trudno ocenić jako jednoznaczne. Najmniej wątpliwości zdaje się budzić sytuacja, w której dochodzi do ustania prawnego bytu przedsiębiorcy będącego osobą prawną⁴²⁶. Osoba fizyczna może natomiast utracić status przedsiębiorcy w wyniku różnych zdarzeń. Przykładem może być chociażby wykreślenie z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, bez względu na to, z jakiej przyczyny do tego doszło. Brak jednak podstaw by okoliczność ta mogła uzasadniać wygaśnięcie koncesji.

22. Zrzeczenie się koncesji następuje w drodze oświadczenia woli przedsiębiorcy. Jeżeli jest on osobą prawną, musi ono zostać złożone przez legitymowany do tego jej organ. Musi z niego wynikać jednoznaczna wola zakończenia działalności objętej koncesją. Zdaniem NSA wiarygodność tego oświadczenia podlega weryfikacji przez organ koncesyjny. *Skoro pomimo zrzeczenia się koncesji skarżąca nadal prowadziła eksploatację złoża, to oczywiście że wymienione oświadczenie woli strony nie mogło wywołać skutku prawnego, który wiąże z nim ustawa, a mianowicie wygaśnięcia koncesji. Nie korespondowało ono bowiem z rzeczywistym stanem rzeczy, skoro z praw wynikających z koncesji strona w dalszym ciągu korzystała, mało tego, powoływała się na nie, co wynika z niekwestionowanego w sprawie dowodu z protokołu z wizji terenowej. W tej sytuacji nie sposób twierdzić, że strona skarżąca zrzekła się koncesji, a więc innymi słowy, że zaistniała wskazana w pkt 5 ust. 1 art. 38 ustawy Prawo geologiczne i górnicze przesłanka wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji, skoro okoliczność, o której mowa w tym przepisie w rzeczywistości nie zaistniała. Tym samym, nie wystąpił również skutek prawny, który ustawa z okolicznością tą wiąże. Oświadczeniu woli o zrzeczeniu się koncesji muszą bowiem towarzyszyć korespondujące z nim fakty podlegające weryfikacji w toku postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia koncesji, które to postępowanie wieńczone jest decyzją, o której mowa w ust. 2 art. 38 przywołanej ustawy, co odnieść należy również do pozostałych przesłanek jej wydania, które także odnoszą się do konkretnych i sprawdzalnych faktów, okoliczności oraz zdarzeń, których zaistnienie jest miarodajne dla oceny zaistnienia skutku wygaśnięcia koncesji i wydania stwierdzającej to decyzji administracyjnej⁴²⁷. Okoliczność, z którą ustawa wiąże skutek prawny w postaci wygaśnięcia koncesji, musi rzeczywiście – a nie tylko pozornie – zaistnieć. W innym przypadku przywołana decyzja stwierdzałaby (potwierdzałaby) fakty nieistniejące, a tym samym nie wywołujące skutków prawnych. Decyzja podjęta na podstawie art. 38 ust. 2 p.g.g. musi być osadzona na gruncie konkretnych faktów, okoliczności, czy też zdarzeń, które ma potwierdzać. Brak tych okoliczności stanowi prawną przeszkodę jej podjęcia. Nie może bowiem stwierdzać czegoś, co nie zaistniało i nie miało miejsca. Jeżeli zatem skarżąca prowadziła eksploatację złoża, to złożone przez nią oświadczenie o zrzeczeniu się koncesji nie mogło wywołać skutku prawnego przewidzianego ustawą (czyli wygaśnięcia koncesji). Nie sposób więc twierdzić, że doszło do zrzeczenia się koncesji. Nie zaistniał zatem skutek prawny, z którym ustawa z taką okolicznością wiąże⁴²⁸.*

Przedstawione wyżej oceny budzą wątpliwości. Zrzeczenie się koncesji następuje w drodze oświadczenia woli przedsiębiorcy⁴²⁹. Jeżeli zostało ono (skutecznie) doręczone organowi koncesyjnemu, koncesja *ex lege* wygasa w dniu doręczenia. Jeżeli mimo to przedsiębiorca nadal prowadzi działalność określoną (w już nieistniejącej) koncesji, to czyni to z ewidentnym naruszeniem prawa. Wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji zobowiązuje do obciążenia takiego podmiotu tzw. opłatą podwyższoną (art. 140 i n. p.g.g.). Otwarty pozostaje natomiast problem wad tego rodzaju oświadczenia woli, zwłaszcza że mogą one zostać złożone pod wpływem błędu bądź groźby (art. 84 i n. k.c.)⁴³⁰. Przesłanki, który-

⁴²⁵ Zob. Witosz A., 2013 – Przekształcenie jednoosobowego przedsiębiorcy w jednoosobową spółkę kapitałową a problem zdolności upadłościowej.

⁴²⁶ Z wyjątkiem przekształceń podmiotowych, zwłaszcza takich jak np. fuzja spółek kapitałowych lub przekształcenie spółki jawnej w spółkę kapitałową.

⁴²⁷ Wyrok NSA z 22.11.2017 r., II GSK 790/16.

⁴²⁸ Wyrok z 22.11.2017 r., II GSK 823/16.

⁴²⁹ Zob. Puczek A., 2019 – Oświadczenia woli w prawie administracyjnym.

⁴³⁰ Zob. Wyrok NSA z 8.05.2021 r., II OSK 401/12 oraz Puczek A., tamże: 195.

mi kieruje się przedsiębiorca składający oświadczenie woli w przedmiocie zrzeczenia się koncesji, pozostają natomiast poza kontrolą organów koncesyjnych. Nie znajduje więc jakichkolwiek podstaw prawnych praktyka niektórych organów koncesyjnych, które po otrzymaniu oświadczenia przedsiębiorcy o zrzeczeniu się koncesji żądają analizy ekonomicznej uzasadniającej pozostawienie części niewydobytych zasobów złoża oraz wyjaśnień dotyczących braku planu ruchu likwidacji oznaczonej części zakładu górniczego (bądź jego oznaczonej części).

23. Koncesja nie gaśnie w razie ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy ani jego restrukturyzacji. W pierwotnym brzmieniu art. 28 p.r.g. 1994 przewidywał, że skutkiem ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy jest wygaśnięcie koncesji, co zdawało się stanowić konsekwencję ignorancji projektodawców dotyczącej istoty upadłości. Decyzja w tej sprawie miała charakter związany. Rozwiązanie to było niezwykle szkodliwe, zarówno dla zobowiązanego, jak i jego wierzycieli. Jego konsekwencją stał się bowiem drastyczny spadek wartości majątku upadłego, co trudno ocenić jako rozwiązanie racjonalne. *De lege lata* syndyk prowadzący przedsiębiorstwo upadłego może prowadzić działalność wymagającą koncesji (licencji albo zezwolenia), chyba że co innego wynika z odrębnych ustaw. Ogłoszenie upadłości może natomiast stanowić przesłankę cofnięcia bądź ograniczenia zakresu koncesji (art. 37 ust. 5 p.r.g.). Co prawda rozwiązanie to ma charakter fakultatywny, ale również zasługuje na ocenę krytyczną. Zmniejsza ono wartość przedsiębiorstwa upadłego, a w konsekwencji utrudnia realizację celów postępowania upadłościowego⁴³¹.

Wymagania te co do zasady dotyczą także wygaśnięcia koncesji węglowodorowych. Dodatkową przesłanką ich wygaśnięcia jest uchybienie obowiązkom przedłożenia dowodu zabezpieczenia (art. 49zf p.r.g.).

24. Zaistnienie którejkolwiek z przesłanek przewidzianych w art. 38 powoduje skutek w postaci wygaśnięcia koncesji. Powstaje on *ex lege*, jednak ustawa wymaga, by okoliczność tę stwierdził organ koncesyjny. Istnienie przesłanek powodujących wygaśnięcie może bowiem być sporne. Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji ma charakter wyłącznie deklaratoryjny, czyli stwierdza zaistnienie wspomnianego skutku⁴³². Stanowi ona urzędowe potwierdzenie wygaśnięcia koncesji. Ma ona również charakter związany; zaistnienie którejkolwiek spośród przesłanek określonych w art. 38 p.r.g. zobowiązuje organ koncesyjny do jej podjęcia.

25. Powstaje pytanie, czy możliwe jest częściowe wygaśnięcie koncesji. Co do zasady takiego rozwiązania nie można wykluczyć. Przykładem może być częściowa bezprzedmiotowość koncesji bądź zrzeczenie się jej w części. Uzasadnieniem może być wybranie części złoża kopaliny lub zmiana uwarunkowań (np. ekonomicznych, technologicznych, środowiskowych) powodująca, że wydobywanie pozostałych fragmentów złoża stanie się nieopłacalne bądź niemożliwe. Powstaje pytanie, jak zrzeczenie się koncesji ma się do nakazu racjonalnej gospodarki złożem kopaliny (art. 125–126 p.o.ś., art. 27, 29, 32 i n. p.r.g.). W istocie stanowi ona powtórzenie ustawowego nakazu racjonalnego kształtowania środowiska i gospodarowania jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, tyle że odniesionego do złóż kopaliny. Nie ma natomiast wątpliwości, że do kryteriów wyznaczających pojęcie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny zaliczyć należy przesłanki ekonomiczne, za czym zdaje się przemawiać treść art. 6 ust. 1 pkt 19 p.r.g.). Oczywiście jest, że w warunkach gospodarki rynkowej nie można żądać, by przedsiębiorca górniczy podejmował wydobycie tych fragmentów złoża, których eksploatacja nie jest uzasadniona ekonomicznie.

26. Postępowanie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia koncesji może zostać wszczęte zarówno z urzędu, jak i na wniosek. Jeżeli działalność objęta koncesją była wykonywana w granicach nieruchomości gruntowej, jej właściciel ma interes prawny w sprawie podjęcia decyzji w omawianej sprawie⁴³³. Stwierdzenie wspomnianego wygaśnięcia może natomiast być źródłem wątpliwości w razie likwidacji przedsiębiorcy. Co do zasady nie można bowiem prowadzić postępowania w stosunku do podmiotu, który już nie istnieje. Niekiedy ustawa może jednak stanowić inaczej. Rozwiązania Prawa geologicznego i górniczego nie są tu dostatecznie jednoznaczne. Wypada natomiast bronić zapatrywania, że skoro w razie zaistnienia okoliczności określonych w art. 38 istnieje obowiązek wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji, to organ musi ją wydać, bez względu na okoliczności. Problem doręczeń zawiadomień o czynnościach organu koncesyjnego oraz o dokonanych rozstrzygnięciach rozwiązuje natomiast art. 41 ust. 3 oraz ust. 5 p.r.g. przewidując dokonywanie ich w BIP oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

27. Jeżeli zostanie wydana decyzja stwierdzająca wygaśnięcie koncesji, brak podstaw by prowadzić jakiegokolwiek postępowanie dotyczące koncesji, w tym np. jej zmiany lub stanowiącego konsekwencję uchybienia określonych nią wymaganiami⁴³⁴.

⁴³¹ Zob. Witosz A., 2021 – Komentarz do art. 2.

⁴³² Wyrok WSA w Warszawie z 9.08.2006 r., VI SA/Wa 2507/06.

⁴³³ Wyrok NSA z 27.06.2006 r., II GSK 100/06; wyrok WSA w Warszawie z 9.08.2006 r., VI SA/Wa 2507/05.

⁴³⁴ Postanowienie NSA z 30.06.2015 r., II GSK 1256/14.

28. W świetle przedstawionych wyżej uwag powstaje problem relacji art. 38 p.g.g. do art. 162 k.p.a. Ten ostatni przewiduje dwie przesłanki wygaśnięcia koncesji, tj. jej bezprzedmiotowość oraz niedopełnienie przewidzianego nią warunku. Jeżeli zatem koncesja nakłada na przedsiębiorcę „warunki”⁴³⁵ (art. 30 ust. 2 p.g.g.), niedopełnienie ich w przewidzianym terminie skutkuje jej wygaśnięciem. Wątpliwości mogą dotyczyć koncesji poprzedzonych decyzją środowiskową. Ta ostatnie określa środowiskowe warunki (wymagania) realizacji przedsięwzięcia. Są one wiążące dla organu koncesyjnego (art. 86 u.o.o.ś.). Problem natomiast w tym, że nie zawsze są one zawarte w koncesji, zwłaszcza że w świetle art. 86c u.o.o.ś. nie muszą być inkorporowane do jej treści. Analiza wspomnianej ustawy z 3.10.2008 r. prowadzi do wniosku, że decyzja środowiskowa jest „samowystępująca”, a uchybienie określonym nią obowiązkom uzasadnia wdrożenie środków mających na celu przymuszenie do ich realizacji⁴³⁶ (86c oraz 136a u.o.o.ś.). Otwarty jest natomiast problem, czy w takiej sytuacji uchybienie wymaganiam decyzji środowiskowej, której treść nie została inkorporowana do zezwolenia na realizację przedsięwzięcia (np. koncesję) może stanowić przesłankę jej wygaśnięcia w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a.
29. Dodatkowe przesłanki wygaśnięcia dotyczą koncesji węglowodorowych. Jeżeli taka koncesja została wydana na rzecz stron umowy o współpracy (art. 49zi–49 zv p.g.g.), przesłanką likwidacji przedsiębiorcy oraz zrzeczenia się musi zaistnieć w odniesieniu do operatora. Dalszymi przesłankami wygaśnięcia są uchybienie obowiązkowi terminowego przedstawienia dowodu zabezpieczenia, a także gdy przed zakończeniem fazy poszukiwania i rozpoznawania nie zostanie wydana decyzja inwestycyjna (art. 47zf p.g.g.). Prawo geologiczne i górnicze nie przewiduje natomiast możliwości wygaśnięcia decyzji inwestycyjnej, co rzecz jasna nie wyklucza możliwości stwierdzenia jej wygaśnięcia wedle zasad określonych w art. 162 k.p.a.
30. Podjęcie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji nie wymaga współdziałania z jakimkolwiek innym organem administracji publicznej ani oceny oddziaływania na środowisko.

§ 4. KONCESJE OBARCZONE KWALIFIKOWANYMI WADAMI PRAWNYMI

31. Skoro koncesja jest decyzją administracyjną, to nie można wykluczyć, że wydana została w okolicznościach uzasadniających stwierdzenie jej nieważności bądź wznowienie postępowania.

Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1) *wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;*
- 2) *wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;*
- 3) *dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;*
- 4) *została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;*
- 5) *była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;*
- 6) *w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;*
- 7) *zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.*

Stwierdzenie nieważności z określonych wyżej przyczyn jest niedopuszczalne jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (art. 156 k.p.a.).

32. Wedle art. 145 § 1 k.p.a. wznawia się postępowanie jeżeli:
- 1) *dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;*
 - 2) *decyzja wydana została w wyniku przestępstwa;*
 - 3) *decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27;*
 - 4) *strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu;*
 - 5) *wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, który wydał decyzję;*
 - 6) *decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu;*
 - 7) *zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2);*
 - 8) *decyzja została wydana na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.*
- Analiza praktyki uzasadnia ocenę, że zarzuty niektórych spośród opisanych wyżej naruszeń prawa można postawić wielu koncesjom.

⁴³⁵ Co zapewne nie ma nic wspólnego z „warunkiem” w rozumieniu art. 89 k.c.

⁴³⁶ Zob. Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), 2017 – Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz.

Wznowienia postępowania można również żądać, jeżeli:

- 1) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja;
- 2) wydane zostało orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma wpływ na treść wydanej decyzji;
- 3) wydane zostało orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania w rozumieniu ustawy z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁴³⁷, a naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną (art. 145a, art. 145aa, art. 145b k.p.a.).

33. Problematyka nieważności decyzji administracyjnych oraz wznowienia postępowania jest przedmiotem licznych opracowań, a w konsekwencji omawianie szczegółów jest tutaj zbędne⁴³⁸. Należy natomiast przypomnieć, że w świetle art. 42 ust. 1 p.g.g. w *sprawach określonych niniejszym działem*⁴³⁹:

- 1) *rozpoczęcie działalności określonej koncesją uważa się zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych;*
- 2) *uchylenie (zmiana) koncesji w wyniku wznowienia postępowania nie może nastąpić z upływem roku od rozpoczęcia określonej nią działalności.*

Sformułowanie art. 42 ust. 1 pkt 2 p.g.g. jest swego rodzaju skrótem myślowym. Konsekwencją wznowienia postępowania nie może bowiem być zmiana decyzji dotychczasowej, lecz jej uchylenie i wydanie nowej decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy (art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.), rzecz jasna o treści innej niż dotychczasowa.

Omawiane rozwiązania Prawa geologicznego i górniczego wzmacniają zasadę trwałości decyzji administracyjnej. Nie jest natomiast tajemnicą, że wiele koncesji obarczonych jest kwalifikowanymi wadami prawnymi. Ma to ogromne znaczenie praktyczne, przede wszystkim na znaczną kapitałochłonność prowadzonej na ich podstawie działalności.

34. Zaistnienie określonych wyżej okoliczności wyklucza możliwość wyeliminowania koncesji z obrotu prawnego bądź jej uchylenia lub zmiany. Stwierdzenie wspomnianych wad prawnych zobowiązuje organ orzekający w sprawie wyłącznie do stwierdzenia, że koncesja wydana została z naruszeniem prawa. Konsekwencją mogą być roszczenia odszkodowawcze. Stosownie bowiem do art. 417 k.c. za szkodę spowodowaną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

35. Pomimo milczenia ustawy wypada bronić zapatrywania, że rozwiązania przewidziane w art. 42 ust. 1 p.g.g. dotyczą również postępowania przed sądami administracyjnymi.

§ 5. LIKWIDACJA ZAKŁADU GÓRNICZEGO I OBOWIĄZKI W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA

36. Utrata mocy koncesji (bez względu na to, w jakim trybie do niej doszło) nie zwalnia dotychczasowego przedsiębiorcy z obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego, w szczególności zaś sporządzenia i realizacji planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego (lub planu ruchu likwidowanego zakładu wykonującego roboty geologiczne, art. 39 ust. 1 p.g.g.). Co do zasady zakres i sposób wykonania obowiązków likwidacyjnych określać będzie decyzja organu nadzoru górniczego zatwierdzająca takie plany. W konsekwencji zasadą jest, że decyzja stwierdzająca utratę mocy koncesji nie może nakładać na przedsiębiorcę żadnych obowiązków. Nie ma do tego podstawy prawnej, czego nie dostrzega praktyka. Czasami jednak przepis szczególny może stanowić inaczej.

37. Przedsiębiorca, który zakończył eksploatację złoża:

- 1) węglowodorów albo jego części prowadzoną na podstawie koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża albo decyzji inwestycyjnej, a w dodatku do dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów sporządzonym w związku z zakończeniem eksploatacji złoża albo jego części i rozliczeniem ich zasobów przewidział wykorzystanie złoża albo jego części do podziemnego składowania dwutlenku węgla, z zastrzeżeniem uzyskania decyzji zatwierdzającej dokumentację hydrogeologiczną sporządzoną w celu określonym w art. 90 ust. 1 pkt 2 lit. i⁴⁴⁰ oraz decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczno-inżynierską sporządzoną w celu określonym w art. 91 ust. 1 pkt 5⁴⁴¹;

⁴³⁷ Dz. U. 2024, poz. 1175 ze zm.

⁴³⁸ Zob. np. Kmiecik Z., 2014 – Zarys teorii postępowania administracyjnego; Kiełkowski T., 2023 – Art. 156. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

⁴³⁹ Tj. dotyczącym koncesji.

⁴⁴⁰ Czyli w celu podziemnego składowania dwutlenku węgla.

⁴⁴¹ Czyli w celu podziemnego składowania dwutlenku węgla.

- 2) kopaliny albo jego części prowadzoną na podstawie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, a w przypadku złoża węglowodorów prowadzoną na podstawie koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża albo decyzji inwestycyjnej, i przewidział w dodatku do dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, a w przypadku złoża węglowodorów w dodatku do dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów, sporządzonych w związku z zakończeniem eksploatacji złoża albo jego części i rozliczeniem ich zasobów, wykorzystanie złoża albo jego części do podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, ma wyłączne prawo wystąpić z wnioskiem o udzielenie koncesji na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji w tej przestrzeni, z zastrzeżeniem uzyskania decyzji zatwierdzającej dokumentację hydrogeologiczną sporządzoną w celu określonym w art. 90 ust. 1 pkt 2 lit. e oraz decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczno-inżynierską sporządzoną w celu określonym w art. 91 ust. 1 pkt 3 i w konsekwencji ma wyłączne prawo do wystąpienia z wnioskiem o koncesję na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji,
- ma prawo utrzymywać zakład górniczy w gotowości do dnia udzielenia w takiej przestrzeni koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla albo koncesji na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji w danym podziemnym magazynie, jednak nie dłużej niż przez 5 lat od dnia doręczenia decyzji zatwierdzającej dodatek do dokumentacji geologicznej złoża kopaliny albo dodatek do dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów sporządzone w związku z zakończeniem eksploatacji złoża albo jego części i rozliczeniem ich zasobów. Należy wówczas stosować przepisy dotyczące zakładu górniczego, jego ruchu oraz ratownictwa górniczego (art. 39 ust. 1a oraz ust. 2).
38. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, czy w takiej sytuacji należy sporządzić „zwykły” plan ruchu, czy plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego. Wiadomo, że do *utrzymywania zakładu górniczego w gotowości stosuje się przepisy dotyczące ruchu zakładu górniczego i jego ruchu oraz ratownictwa górniczego* (art. 39a ust. 1a–1b p.g.g.). Nie można wykluczyć żadnego z tych rozwiązań. Zapewne w takiej sytuacji dotychczasowy zakład górniczy najczęściej nie ulega likwidacji, zmienia się natomiast sposób prowadzenia jego ruchu. Celem omawianego rozwiązania jest stworzenie możliwości wykorzystania dotychczasowego zakładu górniczego (wydobywającego kopalinę, w tym węglowodory) w celu podjęcia działalności polegającej na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla lub podziemnym magazynowaniu substancji. Obiekty, urządzenia oraz instalacje tworzące zakład górniczy wydobywający kopalinę (a zwłaszcza węglowodory) mogą bowiem zostać zaadaptowane do potrzeb związanych ze składowaniem dwutlenku węgla lub podziemnym magazynowaniem substancji. Nie ma natomiast wątpliwości, że przedsiębiorca utrzymujący taką infrastrukturę czyni to na własny koszt, nie mając jednak pewności, że spełni przesłanki niezbędne do podjęcia działalności w celu takiego podziemnego składowania lub magazynowania. Istnieje zresztą obawa, że spełnienie tych wymagań przed upływem pięciu lat, biorąc zwłaszcza po uwagę wymagania dotyczące uzyskania decyzji środowiskowej, będzie mało prawdopodobne.
39. W razie zakończenia lub zaniechania eksploatacji górniczej złoża kopaliny dotychczasowy przedsiębiorca ma obowiązek sporządzenia dodatku rozliczeniowego do dokumentacji geologicznej. Należy go przedłożyć, w terminie określonych przez decyzję w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia lub cofnięcia koncesji, właściwemu organowi administracji geologicznej (art. 89 ust. 7 p.g.g.).
40. Jest oczywiste, że utrata mocy dotychczasowej koncesji wydobywczej powoduje m.in. wygaśnięcie użytkowania górniczego (art. 13 ust. 7 p.g.g.). Powstaje więc pytanie, czy „dotychczasowy przedsiębiorca” ma w takiej sytuacji jakiegokolwiek prawo podmiotowe do korzystania z wnętrza skorupy ziemskiej w celu opisanego wyżej „utrzymywania zakładu górniczego w gotowości”. Ustawa nie wymaga zresztą, by „dotychczasowy przedsiębiorca” zawiadomił organ koncesyjny o swoich zamiarach, a zwłaszcza by uczynił to w jakimś terminie. Dopuszczalne jest tylko „zrzeczenie się” omawianej wyłączności. Niewątpliwie działalność polegająca na takim „utrzymywaniu w gotowości” wymaga korzystania z przestrzeni stanowiącej przedmiot prawa własności górniczej (art. 10 ust. 4 p.g.g.), a ustawa nie wyłącza jej z rygorów dotyczących użytkowania górniczego. Może się więc okazać, że Skarb Państwa będzie żądać zawarcia z takim podmiotem umowy użytkowania górniczego. Słabość omawianego rozwiązania polega natomiast na tym, że Skarb Państwa może nie dysponować wiedzą o takich zamierzeniach „dotychczasowego przedsiębiorcy”. Przepisy dotyczące planów ruchu nie wymagają wykazania się prawem do przestrzeni, w granicach których ma być prowadzony ruch zakładu górniczego. Powstaje zresztą wątpliwość, kto miałby w takich sprawach wykonywać uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie wynikającym z własności górniczej (art. 13 p.g.g.). Nie mieści się ona w zakresie wyznaczonym przez hipotezę art. 2 ust. 1 p.g.g. Nasuwa się zatem konkluzja, że sposób uregulowania wspomnianej „wyłączności” jest nieprzemyślany.
41. Szczególnie wymagania dotyczą zakończenia działalności koncesjonowanej przez starostów. Nie stosuje się wówczas przepisów dotyczących planów ruchu. Zakres i sposób wykonania obowiązków likwidacyjnych ustala organ koncesyjny w decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji, w uzgodnieniu z organem wykonawczym gminy oraz organem nadzoru górniczego (art. 39 p.g.g.). To ostatnie rozwiązanie dotyczy wyłącznie skutków wygaśnięcia koncesji. Brak podstaw by stosować je w innych sytuacjach, zwłaszcza w razie cofnięcia koncesji. Przedmiotem omawianego uzgodnienia może

być wyłącznie sposób wykonania obowiązków likwidacyjnych, a nie samo wygaśnięcie koncesji. Jeżeli zatem organ wykonawczy gminy prawomocnie odmówi uzgodnienia, starosta jako organ koncesyjny nie ma możliwości określenia wspomnianych obowiązków ochronnych, co jednak nie wyklucza konieczności stosowania powszechnie wymagań o charakterze powszechnie obowiązującym, np. w odniesieniu do rekultywacji gruntów, postępowania z odpadami itd. Słabość omawianego rozwiązania polega również na tym, że przedmiotem uzgodnienia mogą stać się wyłącznie obowiązki likwidacyjne stanowiące konsekwencję stwierdzenia wygaśnięcia koncesji.

42. Jeżeli natomiast dojdzie do utraty mocy koncesji na działalność podlegającą wymaganiom dotyczącym zakładu górniczego, szczegóły ochronne określa decyzja zatwierdzająca plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego (art. 129 p.g.g.), co również nie wyklucza rozwiązań przewidzianych powszechnie obowiązującymi reżimami ochronnymi.

ROZDZIAŁ XIV

Podsumowanie i wnioski

1. Przedmiotem koncesji jest regulacja działalności gospodarczej w dziedzinach uznanych przez prawodawcę za mające szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny, jeżeli dana działalność nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej, albo zezwolenia (art. 33 ust. 1 u.p.p.). Przesłanki te (szczególne znaczenie, bezpieczeństwo państwa lub obywateli, inny ważny interes publiczny) są niezwykle ocenne, a w dodatku mogą być determinowane czynnikami pozaprawnymi. W konsekwencji koncesja staje się aktem nadzoru państwa nad działalnością, która zaliczona została do szczególnie doniosłych z punktu widzenia jego interesów. Zalicza się ją również do reglamentacyjnych instrumentów ochrony środowiska⁴⁴².
2. Szczegóły dotyczące koncesji rozumianej jako indywidualny akt administracyjny podlegały wielu ewolucjom, stały się przedmiotem licznych opracowań. Akt ten bezspornie jest uważany za najbardziej kwalifikowaną postać reglamentacji działalności gospodarczej⁴⁴³. Nic zatem dziwnego, że mechanizmy koncesjonowania bywają wykorzystywane w celach pozaprawnych. Pod rządem Prawa geologicznego i górniczego koncesja jest kwalifikowaną decyzją administracyjną, częściowo o charakterze uznaniowym. Jej kwalifikowany charakter wyraża się w złożonych przesłankach oraz odrębnej (w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego) procedurze jej uzyskania. W istocie jest ona swego rodzaju zezwoleniem na wykonywanie uprawnień wynikających z prawa własności przestrzni (nieruchomości gruntowej, wnętrza skorupy ziemskiej), której ma ona dotyczyć⁴⁴⁴. Niekiedy określa się ją jako prawną formę ograniczania wolności podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, będącą odmianą decyzji uprawniającej w publicznym prawie gospodarczym⁴⁴⁵.
Zależnie od szczegółów możliwość korzystania ze wspomnianej przestrzni wywodzi się z prawa własności nieruchomości gruntowej bądź prawa własności górniczej. Koncesja jest silnie powiązana z użytkowaniem górniczym. To ostatnie powstaje wprawdzie w drodze umowy, ale jej skuteczność zależy od uzyskania koncesji. Z kolei utrata mocy koncesji powoduje wygaśnięcie użytkowania górniczego. Utrata użytkowania górniczego może pociągnąć za sobą cofnięcie koncesji. Uzależnienie istnienia cywilnego prawa podmiotowego (jakim niewątpliwie jest użytkowanie górnicze) od istnienia indywidualnego aktu administracyjnego nie jest wprawdzie nowym rozwiązaniem, ale zasługuje na ocenę krytyczną.
3. Stosownie do art. 21 ust. 5 p.g.g. koncesja uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej w oznaczonej przestrzeni. W odniesieniu do węglowodorów zbliżone rozwiązanie przewiduje art. 49t ust. 3 p.g.g. Zdaniem SN „koncesja jest publicznoprawnym uprawnieniem przyznanym decyzją organu administracji”⁴⁴⁶. Brak jednak podstaw by traktować ją jako wyłączną przesłankę podjęcia objętej nią działalności. Wykonywanie jej bez dysponowania cywilnym prawem podmiotowym do objętej nią przestrzeni nie jest bowiem możliwe. Sądy administracyjne przyjmują, że „Koncesja górnicza jako prawo majątkowe wchodzi w skład mienia gminnego”,⁴⁴⁷ z czego jednak niewiele wynika. Brak natomiast podstaw by zakładać, że źródłem wspomnianego „prawa”, zwłaszcza w odniesieniu do przestrzeni należącej do innego podmiotu,

⁴⁴² Mikosz R., 2021 – Wprowadzenie do prawa ochrony środowiska.

⁴⁴³ Kosikowski C., 1996 – Koncesje w prawie polskim; K. Kohutek, 2005 – Instytucja koncesji w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej – wybrane zagadnienia; Borkowski A., 2009 – Koncesja w publicznym prawie gospodarczym; Sługocka-Kończyszka M., 2013 – Koncesja jako przykład ograniczenia wolności działalności gospodarczej; Sypniewski D., 2016 – Pojęcie ograniczeń wolności gospodarczej; Kania M., Kiczka K., Szydło M., 2018 – Formy prawne działania administracji gospodarczej; Strzelbicki M., 2018 – Reglamentacja działalności gospodarczej w świetle ustawy prawo przedsiębiorców na tle unormowań wcześniejszych; Wołoszyn-Cichoćka A., 2019 – Ewolucja polskich regulacji prawnych w zakresie koncesjonowania działalności gospodarczej; Nowicki H., 2020 – Koncesje jako prawna forma reglamentacji działalności gospodarczej.

⁴⁴⁴ Zob. Gola J., 2019 – Reglamentacja działalności gospodarczej.

⁴⁴⁵ Kania M., Kiczka K., Szydło M., 2018 – Formy prawne działania administracji gospodarczej.

⁴⁴⁶ Borkowski J., 1999 – Glosa do wyroku SN z 8.05.1998 r., III RN 34/98. OSP, 7–8 poz.132.

⁴⁴⁷ Wyrok WSA z 7.10.2004 r., II SA 3144/03.

miałaby być decyzja. Ta ostatnia jest wyłącznie swego rodzaju „zezwoleciem” na wykonywanie uprawnienia objętego treścią (cywilnego) prawa podmiotowego do objętej nim przestrzeni (nieruchomości gruntowej, wnętrza skorupy ziemskiej). Bezsprene jednak koncesja nie stanowi źródła cywilnych praw podmiotowych⁴⁴⁸, ale może niekiedy stanowić przesłankę niezbędną do ich uzyskania (art. 18–19 p.g.g.).

4. Nic nie wskazuje na to, że istotą koncesji jest stworzenie możliwości wykonywania działalności „zastrzeżonej” dla państwa. Przede wszystkim nie istnieje (pod rządem stanu prawnego obowiązującego od 1.01.1989 r.) norma prawna przewidująca, że wykonywanie działalności objętej koncesjonowaniem w jakikolwiek sposób stanowi wyłączność państwa. Prawdą jest, że przed tą datą zasadą było, że wydobywanie kopalin było zastrzeżone w zasadzie wyłącznie na rzecz „państwa”, co stanowiło pochodną ówczesnego modelu gospodarki centralnie sterowanej. Rozwiązanie to cechowało się zresztą zmiennym w czasie zakresem przedmiotowym. Ocena, że koncesja jest zgodą na swego rodzaju „odstępstwo” od monopolu państwa⁴⁴⁹ od ponad 30 lat ma walor wyłącznie historyczny. Przede wszystkim działalność gospodarczą prowadzi nie państwo, lecz przedsiębiorcy. Z punktu widzenia przesłanek koncesjonowania nie ma natomiast znaczenia, czy objętą działalność dotyczy dóbr należących do Skarbu Państwa, czy objętych prawami podmiotowymi jakiegokolwiek innego podmiotu. Jedną z przesłanek wykonywania działalności określonej koncesją jest istnienie prawa podmiotowego do przestrzeni, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność. Prawem tym może być własność bądź prawo podmiotowe od niej pochodne. Jeżeli zamierzona działalność ma być wykonywana w odniesieniu do przestrzeni stanowiącej przedmiot prawa własności górniczej, wspomnianym prawem podmiotowym jest wyłącznie użytkowanie górnicze. Rozwiązanie to nie jest natomiast konsekwentne, bowiem przepisów dotyczących użytkowania górniczego nie stosuje się m.in. do wykonywania niekoncesjonowanych robót geologicznych. Ich podjęcie wymaga natomiast sporządzenia i (w zasadzie) zatwierdzenia projektu robót geologicznych, pełniącego tę samą funkcję, co koncesja.
5. Zmiany stanu prawnego wyznaczającego przedmiot koncesji na działalność będącą przedmiotem Prawa geologicznego i górniczego zdają się świadczyć o postępującej liberalizacji polegającej na ograniczeniu zakresu koncesjonowania⁴⁵⁰, jednakże procesy te przebiegają zdecydowanie zbyt wolno. Problem wniosków konkurencyjnych w tym zakresie daje się rozwiązać w drodze wręcz kosmetycznej zmiany stanu prawnego, zastępując mechanizmy prawa publicznego instrumentami prawa cywilnego, czego przykładem może być przetarg na użytkowanie górnicze przestrzeni we wnętrzu skorupy ziemskiej objętej zamierzoną działalnością. Państwo powinno być zainteresowane rozpoznaniem budowy geologicznej swego terytorium, zwłaszcza że badania geologiczne zawsze odbywają się na koszt i ryzyko inwestora, a prawo do powstałej w ten sposób informacji przysługuje Skarbowi Państwa. Nawet negatywny wynik badań geologicznych (np. z powodu braku złoża) dostarcza wiedzy (o budowie geologicznej), która może być niezwykle przydatna w innych celach. Państwo powinno zatem tak kształtować wymagania prawa dotyczące badań geologicznych, aby zachęcały one potencjalnych inwestorów. Można tu odwołać się do przykładu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jej funkcją jest odpowiedź na pytanie, czy z punktu widzenia wymagań dotyczących ładu przestrzennego możliwe jest dane wykorzystanie nieruchomości gruntowej, zwłaszcza w drodze jej zabudowy. Takie decyzje, w dodatku o zróżnicowanej treści, może uzyskać kilku inwestorów. Objęte nią przedsięwzięcie może natomiast zostać zrealizowane wyłącznie po spełnieniu dalszych wymagań, w tym po uzyskaniu prawa (podmiotowego) do budowlanego wykorzystania danej nieruchomości. Z punktu widzenia tematu oznacza to możliwość uzyskiwania decyzji zezwalającej na poszukiwanie lub rozpoznawanie kopaliny wymienionej w art. 10 ust. 1 p.g.g. przez każdego wnioskodawcę. O tym natomiast, czy taka działalność mogłaby zostać podjęta, przesądzałoby prawo podmiotowe do przestrzeni, w granicach której miałaby być wykonywana zamierzona działalność. W odniesieniu do przedmiotu własności górniczej przesądzające znaczenie miałoby uzyskanie użytkowania górniczego, do czego mogłoby dojść w wyniku przetargu.
6. Zwraca również uwagę lekceważenie mechanizmów o charakterze cywilnoprawnym. Dotyczy to użytkowania górniczego. Jest ono prawem podmiotowym o charakterze zdecydowanie cywilnoprawnym, pochodnym od własności górniczej Skarbu Państwa. Niestety, zostało ono poddane niezwykle silnym wpływom instrumentów publicznoprawnych i zdaje się być traktowane przez władze publiczne wyłącznie jako źródło dochodów Skarbu Państwa. Co prawda wątek ten wykracza poza ramy tematu, to jednak warto zwrócić uwagę, że Skarb Państwa jako podmiot własności górniczej nie wykazuje zainteresowania ochroną tego prawa, a w dodatku nie potrafi wykorzystać własności górniczej jako instrumentu kształtującego prawa (obowiązki) korzystających z niej przedsiębiorców.

⁴⁴⁸ Tak trafnie Schwarz H., 2013 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. T. 1.

⁴⁴⁹ Zob. Kosikowski Z., 2002 – Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą; Klimek, G., 2016 – Znaczenie i rola koncesji w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze.

⁴⁵⁰ Czego wyrazem jest zniesienie koncesjonowania poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin innych, niż wymienione w art. 10 ust. 1 p.g.g., jak również w zakresie rozpoznawania struktur dla potrzeb podziemnego składowania dwutlenku węgla. Instrumentem nadzoru nad opisanymi rodzajami działalności jest decyzja w sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych.

7. Bez względu jednak na to, jakie stanowisko zająć w przedmiocie charakteru koncesji, celowość jej aktualnego zakresu przedmiotowego budzi wątpliwości⁴⁵¹. Z powodzeniem koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 można zastąpić decyzją w sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych oraz umową o ustanowienie użytkowania górniczego⁴⁵². Zdaniem J. Kabzy wydobywanie kopalin nie może stanowić przedmiotu działalności regulowanej, bowiem takie rozwiązanie spowodowałoby brak możliwości kontroli liczby przedsiębiorców prowadzących taką działalność⁴⁵³. Ocena ta nie jest trafna. Przede wszystkim przed wejściem w życie Prawa geologicznego i górniczego koncesjonowaniu podlegała działalność w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) złóż wszystkich kopalin, bez względu na ich rodzaj. Funkcję koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) kopalin innych, niż objęte wykazem obecnego art. 10 ust. 1 p.g.g. przejęła decyzja zatwierdzająca projekt robót geologicznych, będąca typowym przykładem zezwolenia regulacyjnego. Właścicielem złóż kopalin o kluczowym znaczeniu gospodarczym jest Skarb Państwa, a w konsekwencji ma on możliwość sterowania mechanizmami powstawania uprawnień do ich wykorzystywania przy użyciu instrumentów prawa cywilnego. Należy wreszcie pamiętać, że obowiązujący system prawny zna wiele innych instrumentów nadzoru nad działalnością w zakresie wykorzystywania geologicznych zasobów środowiska, zwłaszcza pod kątem widzenia ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa powszechnego.
8. Aktualny model koncesjonowania działalności w zakresie geologii i górnictwa jest niesłychanie kazuistyczny, nadmierne uznaniowy oraz cechuje się rozproszeniem kompetencji organów administracji publicznej i nadregulacją. Deklaracje o jego uproszczeniu w istocie mają charakter pozorny.
9. Tematem wymagającym odrębnego omówienia jest problem kształtowania przeznaczenia nieruchomości w sposób pozwalający na podjęcie działalności stanowiącej przedmiot Prawa geologicznego i górniczego, zwłaszcza zaś wymagającej koncesji. Chociaż od niemal pół wieku obowiązuje nakaz kształtowania planów zagospodarowania przestrzennego w sposób uwzględniający potrzeby w zakresie wydobywania kopalin, to jednak przeważnie jest on ignorowany. Konsekwencją może stać się odmowa koncesji uzasadniona naruszeniem przeznaczenia nieruchomości określonego takim planem. Wiele wskazuje również na to, że sytuacji tej nie zmieni regulacja dotycząca „złóż strategicznych” (art. 94a i n. p.g.g.) oraz „inwestycji strategicznych” (art. 103a i n. u.o.o.ś.). Przyczyną tej sytuacji jest niedocenywanie przez władze publiczne znaczenia działalności stanowiącej przedmiot Prawa geologicznego i górniczego oraz brak skutecznych mechanizmów pozwalających na kształtowanie planów zagospodarowania przestrzennego w sposób zapewniający realizację ponadlokalnych przedsięwzięć służących szeroko rozumianej użyteczności publicznej w zakresie bezpieczeństwa surowcowego. Nie ma bowiem wątpliwości, że celem tzw. bezpieczeństwa surowcowego jest szeroko rozumiana użyteczność publiczna oraz bezpieczeństwo państwa.
10. Większość przedsięwzięć regulowanych Prawem geologicznym i górnicznym zalicza się do kategorii mogących (zawsze lub potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko, a w konsekwencji elementem wniosku koncesyjnego musi być (w zasadzie ostateczna) decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań. Problem jednak w tym, że przewidziany rozporządzeniem Rady Ministrów z 10.09.2019 r. wykaz tych przedsięwzięć jest o wiele szerszy, niż wymaga tego dyrektywa 2011/92. Nie uchybia to wprawdzie wymaganiom tej ostatniej, ale powoduje m.in., że przedsiębiorca zamierzający podjąć taką działalność ma zdecydowanie trudniejszą sytuację, niż ten, kto zamierza podjąć taką samą działalność w innym państwie Unii Europejskiej. Przykładem może być podziemne wydobywanie kopalin. Wedle dyrektywy nie podlega ono obowiązkowej ocenie oddziaływania na środowisko, natomiast w prawie polskim wspomniana ocena jest wymagana dla wydobycia od 100 000 m³ na rok. Po raz kolejny warto wreszcie zwrócić uwagę, że niektóre przedsięwzięcia objęte zakresem przedmiotowym dyrektywy 2011/92 nie zostały w Polsce objęte systemem ocen oddziaływania na środowisko, czego nie dostrzegła Komisja Europejska. Przykładem są głębokie wiercenia, które nie podlegają koncesjonowaniu i są wykonywane w celach innych, niż udokumentowanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla.
11. Krytycznej oceny wymagają przesłanki koncesjonowania, a zwłaszcza rozwiązania uzależniające uzyskanie koncesji od całkowicie uznaniowych przesłanek. Przykładem może być konieczność wykazania się przez wnioskodawcę dowodem posiadania środków niezbędnych w celu prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności. Innym przykładem jest uzależnienie koncesji od współdziałania (przeważnie uzgodnienia) ze wskazanymi ustawą organami. Rozwiązanie to jest niezwykle wygodne dla organów koncesyjnych, bowiem prowadzi do rozproszenia odpowiedzialności. Jego konsekwencją jest natomiast wydłużenie postępowań koncesyjnych oraz uzależnienia koncesji od niekiedy dość uznaniowych stanowisk organów współdziałających. Oczywiście każda decyzja odmowna (albo ograniczająca w stosunku do wniosku), a także postanowienia podjęte w wyniku takiego współdziałania podlegają kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej (co daje wnioskodawcy szansę wykazania, że żądanie organu administracji było nieuzasadnione), natomiast w polskich realiach

⁴⁵¹ Zob. D. Kijowski, 2015 – Sens koncesjonowania działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁵² Zob. A. Lipiński, 2021 – O potrzebie zmiany zakresu przedmiotowego koncesji w Prawie geologicznym i górnicznym.

⁴⁵³ Kabza J., 2014 – Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna.

wymaga to wieloletnich postępowań sądowych, co może skutecznie zniechęcić inwestora. Praktyka zna spory o koncesje trwające nawet kilkanaście lat. Prawodawca nie wykazuje natomiast zainteresowania uproszczeniem tych rozwiązań⁴⁵⁴. Wiele wskazuje również na to, że zagadnienia, które są przedmiotem współdziałania w postępowaniu koncesyjnym, z powodzeniem mogą być samodzielnie rozstrzygane przez organy koncesyjne.

12. Zdecydowanego uproszczenia wymagają przesłanki wydobywania kopalin koncesjonowanego przez starostów. Powszechnie wiadomo, że plagą jest nielegalne wydobywanie kruszyw. Zjawisko to występuje od lat, a dotychczasowe próby jego zwalczania nie przyniosły pożądanych efektów. Wiele wskazuje na to, że jedną z przyczyn tej sytuacji jest złożoność procedur niezbędnych do podjęcia tego rodzaju działalności. Przesłanki uzyskiwania koncesji na działalność będącą obecnie przedmiotem kompetencji starostów z powodzeniem można uprościć, w tym nie wykluczając zastąpienia koncesji bardziej liberalną formą reglamentacji.
13. Przykładem nadregulacji jest prawny model koncesjonowania działalności dotyczącej poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania węglowodorów. Ingerencja państwa sięga tu niezwykle daleko, a w konsekwencji nasuwa się przypuszczenie, że jej kluczowym celem mogła być eliminacja konkurencji w stosunku do tych przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje pod rządem dawnych wymagań, kiedy to nie było odrębnych mechanizmów koncesjonowania działalności dotyczącej węglowodorów. Zwracają uwagę liczne niekonsekwencje prawodawcy, jak np. dotyczące następstwa prawnego w zakresie skutków przewidzianych koncesją, jak również dotyczące utraty jej mocy.
14. Krytycznej oceny wymagają mechanizmy dotyczące odmowy udzielenia koncesji. Zwraca uwagę ogromna uznaniowość niedookreślonych przesłanek takiej odmowy. Zbliżone zastrzeżenia należy odnieść również do wygaśnięcia oraz cofnięcia koncesji. Przede wszystkim wymagania te są niespójne.
15. Problemem jest przewlekłość większości postępowań zmierzających do podjęcia działalności regulowanej Prawem geologicznym i górnictwem, zwłaszcza w zakresie wydobywania kopalin. Oczywiście wnioskodawca przeważnie otrzymuje powiadomienie organu o braku możliwości załatwienia sprawy w określonym prawem terminie, czego uzasadnieniem jest *szczególnie zawiły charakter sprawy*. Jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego (co rzecz jasna odnosi się zarówno do postępowań środowiskowych, jak i postępowań koncesyjnych) jest zasada szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.). Co prawda Kodeks postępowania administracyjnego określa terminy załatwiania spraw, ale mają one charakter instrukcyjny i właśnie ze względu na *szczególnie zawiły charakter sprawy* wielokrotnie są przedłużane. Przykładem są trwające przez wiele lat postępowania zmierzające do wydania decyzji środowiskowej; podobnie sprawa dotyczy postępowań koncesyjnych. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym terminowe i sprawne uzyskanie niezbędnych rozstrzygnięć władz publicznych jest również „bezinteresowna nieżyczliwość” niektórych władz publicznych oraz społeczne sprzeciw wobec zamierzonego przedsięwzięcia.
16. Inwestor zainteresowany podjęciem wydobywania kopaliny ze złoża musi najpierw uzyskać decyzję pozwalającą na poszukiwanie (rozpoznanie) złoża kopaliny, wykonać stosowne prace badawcze, sporządzić i zatwierdzić dokumentację geologiczną, doprowadzić do ukształtowania planu zagospodarowania przestrzennego w sposób pozwalający na podjęcie zamierzonej działalności, (przeważnie) uzyskać decyzję w sprawie środowiskowych uwarunkowań, koncesję na wydobywanie kopaliny, a wreszcie sporządzić plan ruchu zakładu górnictwa oraz uzyskać jego zatwierdzenie. Niezależnie od tego, zależnie od szczegółów, niezbędne może być uzyskanie odrębnych decyzji dotyczących gospodarki wodnej, postępowania z odpadami, ochrony gruntów rolnych i leśnych, usuwania drzew (krzewów) oraz innych. W sumie czas niezbędny do podjęcia decyzji zezwalających na realizację dużego projektu górnictwa może sięgać kilkunastu lat.
17. Nasuwa się wątpliwość, czy ten nadmiernie drobiazgowy system wymagań niezbędnych do uzyskania koncesji (np. na wydobywanie kopaliny ze złoża) nie narusza konstytucyjnej zasady swobody przedsiębiorczości, zasady proporcjonalności, a wreszcie czy nie stwarza zagrożenia dla bezpieczeństwa surowcowego państwa. Wymownym przykładem może być sytuacja, która zaistniała na przełomie 2022 i 2023 r., kiedy to dla zaspokojenia popytu na węgiel kamienny trzeba było go importować. Jedną z kluczowych przeszkód do zwiększenia wydobywania tej kopaliny okazały się wymagania prawa. Spełnienie przesłanek pozwalających na uzyskanie decyzji niezbędnych do zwiększenia wydobywania wymagałoby lat. Chociaż związane z tym procedury w pewnych sytuacjach mogły zostać uproszczone, władze publiczne nie wykazały zainteresowania tym rozwiązaniem.
18. W odniesieniu do złóż stanowiących przedmiot prawa własności górnictwa daje zauważyć postawa niechęci władz publicznych w odniesieniu do tych inwestorów, którzy nie są kapitałowo powiązani ze Skarbem Państwa. Nasuwa się więc obawa, że mechanizmy koncesjonowania mogą zostać wykorzystane jako instrumenty nadmiernej ingerencji państwa w sferę wol-

⁴⁵⁴ Lipiński A., 2023 – Legislacyjne problemy geologii i górnictwa.

ności inwestowania, a jednocześnie nieuzasadnionej ochrony jego interesów. Zarówno aktualny model koncesjonowania, jak i praktyka jego stosowania bezspornie są natomiast formami oddziaływania państwa na gospodarkę⁴⁵⁵. Związana z tym nadregulacja wyklucza jednocześnie możliwość szybkiej reakcji gospodarki na zmienne potrzeby surowcowe państwa.

19. Uzasadniona jest zatem pilna potrzeba dokonania znaczącej przebudowy przesłanek pozwalających na podjęcie działalności w zakresie geologii i górnictwa. W przeciwnym razie zagrożone może być bezpieczeństwo surowcowe państwa⁴⁵⁶. Bez zmian omawianego stanu prawnego nie da się również osiągnąć celów przewidzianych rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1252 w sprawie ustanowienia ram na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych.

BIBLIOGRAFIA

- BABIARZ S., 2021 – Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem osoby fizycznej. Komentarz. *W*: S. Babiarcz (red.): Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwa osoby fizycznej. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 316 i n.
- BIELECKI L., 2019 – Komentarz do ustawy Prawo przedsiębiorców. *W*: M. Wierzbowski (red.): Konstytucja biznesu. Komentarz. Prawo przedsiębiorców. Ustawa o CEIDG. Ustawa o Rzeczniku MŚP. Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 406 i n. .
- BILIŃSKI M., ŻURAWIK A., 2018 – Zasady ogólne publicznego prawa gospodarczego. *W*: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.): System Prawa Administracyjnego. Tom 8A. Publiczne Prawo Gospodarcze. CH Beck, Warszawa: 473 i n.
- BOJANOWSKI E., 1997 – Głosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 1996 r. II SA 1473/94. *OSP*, 7–8, poz. 136.
- BOJANOWSKI E., ŻUKOWSKI K., 2009 – Leksykon prawa administracyjnego. CH Beck, Warszawa: 100.
- BORKOWSKI J., 1995 – Uprawnienia organu samorządu terytorialnego współdziałającego przy wydawaniu decyzji. *Jurysta*, 1: 11 i n.
- BORKOWSKI J., 1999 – Głosa do wyroku SN z 8.05.1998 r., III RN 34/98. *OSP*, 7–8 poz.132.
- BORKOWSKI A., 2009 – Koncesja w publicznym prawie gospodarczym. *W*: A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło (red.): Administracyjne prawo gospodarcze. Kolonia Limited, Warszawa: 107 i n.
- BUNDESBERGGESETZ vom 13. August 1980, BGBl. I S. 1310.
- CHMAJ T., 2024 – Sukcesja koncesji i zezwoleń ma sens. *Rzeczpospolita*, 05.03.2004 r.
- CHMIELEWSKI J., 2015 – Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym. *Legalis*.
- DANECKA D., KIERZKOWSKA J.S., TRZCIŃSKA D., 2018 – Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 126 i n.
- DOBROWOLSKI G., 2011 – Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń: 177 i n.
- DOBROWOLSKI G., 2011 – Współdziałanie z organem wykonawczym gminy w postępowaniu koncesyjnym na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. *Prz. Ustaw. Gosp.*, 10: 14 i n.
- DOBROWOLSKI G., 2014 – Postępowanie w sprawach górniczych. *Prz. Pr. Publ.*, 9: 47 i n.
- DOBROWOLSKI G. (red.), 2018 – Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice. (<https://monograph.us.edu.pl/index.php/wydawnictwo/search/search?query=Gospodarowanie+geologicznymi#search-form>, dostęp 31.05.2025).
- DOBROWOLSKI G., 2020 – Kilka uwag dotyczących ocen oddziaływania na środowisko w geologii i górnictwie. *RPiA*, 2: 239 i n.
- DOBROWOLSKI G., 2021 – Problem „związania” decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. *Praw. Prob. Górn. i Ochr. Środ.*, 1: 1 i n.
- DRABEK A., 1987 – Zbieractwo kamieni szlachetnych i ozdobnych. Próba ustalenia stanu prawnego. *Prob. Prawne Górn.*, 11: 26 i n.
- FILIPOWICZ T., PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ A., WIERZBOWSKI M. (red.), 2017 – Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. CH Beck, Warszawa: 458 i n.
- GLAPA W., KORZENIOWSKI J.I., 2005 – Mały leksykon górnictwa odkrywkowego. Wrocław: 96.
- GARLICKI L., 2001 – Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. *Państwo i Prawo*, 10: 5 i n.;
- GOLA J., 2019 – Komentarz do ustawy Prawo przedsiębiorców *W*: M. Wierzbowski (red.): Konstytucja biznesu. Komentarz. Prawo przedsiębiorców. Ustawa o CEIDG. Ustawa o Rzeczniku MŚP. Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 174.
- GOSPODAREK J., 2022 – Tendencje w koncesjonowaniu działalności gospodarczej w prawie polskim. *W*: K. Kiczko, W. Małecki (red.): Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego. *Acta Univ. Wratisl.*, 4101 Prawo CCCXXXIV: 627 i n.
- GOSS M., 2016 – Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 208 i n.

⁴⁵⁵ Karpiuk K., 2010 – Koncesja jako prawna forma oddziaływania administracji publicznej na sferę wolności działalności gospodarczej.

⁴⁵⁶ Zob. Grzywacz M., 2022 – Bezpieczeństwo surowcowe państwa. Instrumenty prawa administracyjnego.

- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., 2018 – Dopuszczalność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla zrealizowanego przedsięwzięcia – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 26.07.2017 r., C-196/16 i C-197/16, Comune di Corridonia i in. i Aldo Alessandrini i in. przeciwko Provincia di Macerata i in. *EPS*, **8**: 38 i n.
- GRUSZECKI K., 2007 – Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych a zasada przezorności. *Państwo i Prawo*, **3**: 85 i n.
- GRUSZECKI K., 2009 – Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych jako instrument ograniczający swobodę prowadzenia działalności i prawa własności. *Casus*, **51**: 36 i n.
- GRUSZECKI K., 2021 – Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 154 i n.
- GRZYWACZ M., 2022 – Bezpieczeństwo surowcowe państwa. Instrumenty prawa administracyjnego. CH Beck, Warszawa: 143 i n.
- HABUDA A., 2020 – Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody. *W*: J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora, A. Słysz (red.): Identyfikacja barier prawnych w prowadzeniu działalności gospodarczej. Wybrane zagadnienia. CH Beck, Warszawa: 185 i n. .
- JANIĄK P., 2023 – Data wszczęcia administracyjnego postępowania ogólnego na żądanie strony. *Państwo i Prawo*, **8**: 44 i n.
- JANIKOWSKI K., 1989 – Ewidencjonowanie i koncesjonowanie działalności gospodarczej. *Prz. Ustaw. Gosp.*, **7**: 201 i n
- JAROSZEWSKI W., MARKS L., RADOMSKI A., 1985 – Słownik geologii dynamicznej. Wydaw. Geologiczne, Warszawa: 221.
- JAŚNIEWICZ M., 2021 – Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwa osoby fizycznej. *W*: S. Babiarz (red.): Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwa osoby fizycznej. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 34 i n.
- KABZA J., 2014 – Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- KANIA M., KICZKA K., SZYDŁO M., 2018 – Formy prawne działania administracji gospodarczej. *W*: System Prawa Administracyjnego. Tom 8B. Publiczne Prawo Gospodarcze. Red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel. CH Beck, Warszawa: 506 i n.
- KARPIUK K., 2010 – Koncesja jako prawna forma oddziaływania administracji publicznej na sferę wolności działalności gospodarczej. *PTPS*, **1**: 133 i n.
- KAZIMIERSKA-PATRZYCZNA A., 2021 – Gospodarowanie zasobami geosfery. *W*: Prawo ochrony środowiska. Red. M. Górski. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 633.
- KIEŁKOWSKI T., 2023 (komentarz do art. 156) *W*: H. Knysiak-Sudyka (red.): Kodeks postępowania administracyjnego: 1079 i n. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- KIJOWSKI D., 2015 – Sens koncesjonowania działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej. *W*: A. Piszcz, M. Olszak, M. Eteł. (red.): Państwo, gospodarka, prawo. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu z okazji jubileuszu pracy naukowej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Temida 2, Białystok: 157 i n.
- KISIŁOWSKA H., GOSS M., 2015 – Model nadzoru nad branżą wydobywcą. *W*: T. Bąkowski (red.): Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 244 i n.
- KLIMEK G., 2016 – Znaczenie i rola koncesji w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze. *W*: B. Rakoczy (red.): Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 90, 179.
- KMIECIAK Z., 2014 – Zarys teorii postępowania administracyjnego: LEXa Wolters Kluwer business, Warszawa: 349 i n.
- KOHUTEK K., 2005 – Instytucja koncesji w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej – wybrane zagadnienia. *Prz. Ustaw. Gosp.* **5**: 2 i n.
- KOKOCIŃSKA K., 2019 – Komentarz do ustawy Prawo przedsiębiorców. *W*: M. Wierzbowski (red.): Konstytucja biznesu. Komentarz. Prawo przedsiębiorców. Ustawa o CEIDG. Ustawa o Rzeczniku MŚP. Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 104 i n.
- KOMIERZYŃSKA-ORLIŃSKA E., 2019 – Komentarz do ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy. *W*: M. Wierzbowski (red.): Konstytucja biznesu. Komentarz. Prawo przedsiębiorców. Ustawa o CEIDG. Ustawa o Rzeczniku MŚP. Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 60: 315 i n.
- KOMIERZYŃSKA E., ZDYB M., 2016 – Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej. *Annales UMCS sectio G*, **2** (63): 61 i n.
- KORZYB K., 2017 – Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2017 roku, I SA/Wr 524/17. *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne*, **22**: 137 i n.
- KOSIKOWSKI C., 1994 – Prawo gospodarcze publiczne. PWN, Warszawa: 26 i n.
- KOSIKOWSKI C., 1996 – Koncesje w prawie polskim. Wydaw. Inst. Prawa i Spółek Zagr. Kraków: 30 i n.; 40 i n.
- KOSIKOWSKI C., 2001 – Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Wydaw. Prawn. LexisNexis, Warszawa: 621 i n.
- KOSIKOWSKI C., 2002 – Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą. LexisNexis, Warszawa.
- KOSMAL A., 2019 – Pojęcie i wybrane kategorie przedsiębiorcy w ustawodawstwie polskim. Wydaw. Nauk. Exante, Wrocław: 13 i n.
- KOŚCIUK A., 2023 – Prawo energetyczne. Komentarz. LEX/el. 2023.
- KOZYRA K., 2023 – Wydobycie piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej jako przykład wydobycia niekoncesjonowanego w polskim prawie geologicznym i górniczym [pr magister.]. *Wydz. Prawa i Admin. Uniw. Wroc.*; <https://instytutpgg.pl/index.php/publikacje/prace-naukowe/> (dostęp 31.05.2025).
- KRÓL M., 2011 – Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody. *St. Iur. Agraria*, **IX**: 306 i n.
- KRUSZEWSKI A., 2019 – Komentarz. *W*: A. Pietrzak (red.): Prawo przedsiębiorców. Komentarz. Wolters Kluwer Polska: 67 i n.
- KUBALA W., 2001 – Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. *Przegląd Sądowy*, **7–8**: 11.
- LIPIŃSKI A., 1971 – Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 3.10.1968 r., II CZ 172/68. *Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych*, **1**, poz. 2: 4 i n.
- LIPIŃSKI A., 2004 – W sprawie prawnego charakteru koncesji. *Państwo i Prawo*, **6**: 99 i n.
- LIPIŃSKI A., 2005 – Współdziałanie w postępowaniu koncesyjnym prowadzonym na podstawie prawa geologicznego i górniczego. *Prz. Ustaw. Gosp.*, **1**: 2 i n.

- LIPIŃSKI A., 2007 – Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach dotyczących koncesji w prawie geologicznym i górnictwie. *W: H. Lisicka (red.): Wybrane problemy prawa ochrony środowiska. Rola sądów. Prawo wodne.* Wydawn. Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław: 79 i n.
- LIPIŃSKI A., 2014 – Postępowanie kwalifikacyjne w prawie geologicznym i górnictwie. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, 88:161 i n.
- LIPIŃSKI A., 2014 – Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin. *W: B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.): Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska.* Wydaw. Tow. Nauk. Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora, Toruń: 259 i n.
- LIPIŃSKI A., 2015 – Koncesja na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin a projekt robót geologicznych. *Biul. Państw. Inst. Geol.*, 465: 7 i n.
- LIPIŃSKI A., 2015 – Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, 91: 135 i n.
- LIPIŃSKI A., 2017 – Czy koncesja na wydobywanie kopalin ze złoża podlega dziedziczeniu. *Casus*, 85: 13 i n.
- LIPIŃSKI A., 2018 – Interpretacyjne problemy Prawa geologicznego i górnictwa – tzw. „połowy bursztynu”. *Studia Prawnicze KUL*, 2 (74): 47 i n.
- LIPIŃSKI A., 2018 – Koncesje górnictwa 2020. *Prz. Ustaw. Gosp.*, 1: 2 i n.
- LIPIŃSKI A., 2019 – Prawne podstawy geologii i górnictwa. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 83 i n., 137 i n.
- LIPIŃSKI A., 2019 – Prawo górnictwa z 29 listopada 1930 r. *W: R. Jastrzębski (red.): Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej.* Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 390 i n.
- LIPIŃSKI A., 2020 – Glosa do postanowienia NSA z dnia 4 lutego 2020 r., II OSK 120/20. *Gubernaculum et Administratio*, 2 (22): 77 i n.
- LIPIŃSKI A., 2020 – Glosa do wyroku WSA z 20.06.2018 r., III SA/Po 216/18. *Casus* 96–97: 82 i n.
- LIPIŃSKI A., 2021 – Glosa do postanowienia TSUE z 21 maja 2021 r., C 121-21. *Prz. Ustaw. Gosp.*, 6: 61 i n.
- LIPIŃSKI A., 2021 – Komentarz do art. 24–25 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r., *Praw. Prob. Górn. i Ochr. Środ.*, 1: 13 i n.
- LIPIŃSKI A., 2022 – Nakaz natychmiastowego wstrzymania wydobycia węgla brunatnego ze złoża Turów oraz dzienna kara pieniężna (rozważania na tle postanowień TSUE z 21 maja 2021 r. oraz z 20 września 2021 r., C 121/21). *W: B. Przywora, A. Rogacka-Lukasik, K. Skotnicki (red.): Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej. Uniw. Hum.-Przyr. im. J. Długosza w Częstochowie, Częstochowa:* 1037 i n.
- 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. Ustaw. Gosp.*, 4: 53 i n.
- LIPIŃSKI A., 2022 – O potrzebie zmiany zakresu przedmiotowego koncesji w prawie geologicznym i górnictwie. *W: J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora (red.): Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych.* CH Beck, Warszawa: 57 i n.
- LIPIŃSKI A., 2023 – Legislacyjne problemy geologii i górnictwa, *Państwo i Prawo*, 3: 115 i n.
- LIPIŃSKI A., 2023 – Wygaśnięcie koncesji w Prawie geologicznym i górnictwie. *Prz. Pr. Publ.*, 9: 58 i n.
- LIPIŃSKI A., 2024 – Uznanie złoża kopalin za „strategiczne”. *Prz. Ustaw. Gosp.*, 8: 10 i n.
- LIPIŃSKI A., 2024 – Odmowa koncesji w Prawie geologicznym i górnictwie. *W: G. Łaszczycza (red.): Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana.* Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 577 i n.
- LIPIŃSKI A., 2024 – Czesko-polski spór przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej – komentarz w związku ze stanowiskiem Rzecznika Generalnego (sprawa C-121/21). *W: G. Dobrowolski, F. Nawrot, Ł. Strzępek (red.): Na rozdrożach prawa publicznego i prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ryszarda Mikosza: TNOiK, Toruń:* 433 i n.
- LIPIŃSKI A., MIKOSZ R., 1983 – Rozwój ustawodawstwa górnictwa w Polsce w latach 1918–1939. *W: A. Agopszowicz (red.): Problemy Prawne Górnictwa, t. 6.* Wydaw. Uniw. Śl., Katowice: 85 i n.
- ŁASZCZYCA G., 2023 – Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- MACHOWSKI M., 2016 – Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku przedsięwzięć z zakresu geologii i górnictwa. *Praw. Prob. Górn. i Ochr. Środ.*, 2: s. 41 i n.
- MAJ A., 2018 – Tajemnica w postępowaniu administracyjnym. *Przegląd Prawo-Ekonomiczny*, 44 (1): 22 i n.
- MARTYSZ C., 2021 – Czynności współdziałania w postępowaniu administracyjnym. 2021 – System Prawa Administracyjnego Procesowego, t. 2, cz. 4, Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego. Red. Cz. Martysz. Wolters Kluwer, Warszawa: 605 i n.
- MATAN A., 2020 – Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- MIKOSZ R., 2010 – Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących wydobywania kopalin. *Zesz. Nauk. SA*, 5–6: 340 i n.
- MIKOSZ R., 2019 – Prawo naftowe. *W: R. Jastrzębski (red.): Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej:* 418 i n. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- MIKOSZ R., 2021 - Wprowadzenie do prawa ochrony środowiska, Katowice: 186.
- MIKOSZ R., 2022 – Ochrona środowiska w procesie tworzenia obszaru górnictwa. *W: A. Matan (red.): Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza:* 448 i n. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 448 i n.
- MIKOSZ R., 2024 – Prawna ochrona geologicznych zasobów środowiska (zagadnienia wybrane). *W: G. Łaszczycza (red.): Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana:* Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 681 i n.
- MORAWSKA E., 2016 – Zasada proporcjonalności. Komentarz do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 26.04.1995 r., K 11/94. *W: L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek (red.): Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.* Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 154 i n.
- MURZYDŁO J., 2013 – Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnictwo. *Finanse Komunalne*, 3: 54.
- MURZYDŁO J., 2021 – Błędne określanie adresata decyzji administracyjnych na przykładzie koncesji na wykonywanie działalności określonej przepisami Prawa geologicznego i górnictwa. *Prz. Pr. Publ.*, 9: 69 i n.

- MURZYDŁO J., 2022 – Wydobywanie kopalni bez wymaganej koncesji a inna działalność związana z wydobywaniem kopalni. *Prz. Geol.*, **70** (1): 5 i n.
- MURZYDŁO J., HASIŃSKA J., 2022 – Przesłanki ustalania opłaty podwyższonej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji. *Prz. Geol.*, **70** (1): 13 i n.
- NIEĆ M., 2010 – Złoże-kopalina-surowiec mineralny. Podstawowe terminy geologii gospodarczej, złożowej i potrzeba ich uwzględnienia w przepisach prawa geologicznego i górniczego. *Prz. Geol.*, **8**: 672 i n.
- NIEĆ M., RADWANIEK-BAK B., 2014 – Ochrona i racjonalne wykorzystanie złóż kopalni. Wydaw. IGSMiE PAN, Kraków: 61 i n.
- NOWACKI J., 1966 – Analogia legis. PWN, Warszawa: 135.
- NOWICKI H., 2020 – Koncesje jako prawna forma reglamentacji działalności gospodarczej. *W*: B. Rakoczy (red.): Prawo przedsiębiorców. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 138 i n.
- ODACHOWSKI J., 2003 – Ciągłość działalności gospodarczej. *Glosa*, **9**: 30 i n.
- OLSZEWSKI J., OSUCHOWSKI J., PILECKI J., PLUTA L., PRZYBYŁA A., SZCZEPAŃSKI Z., ZAJDEL F., 1989 – Leksykon górnicy. Wydaw. Śląsk, Katowice: 231, 360, 367.
- ONISZCZUK J., 2000 – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zakamycze, Kraków: 250 i n.
- PAZDAN M., 2012 – Rozdział XIII. Podmioty stosunków cywilnoprawnych – zagadnienia ogólne. *W*: M. Safjan (red.): System Prawa Prywatnego. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna. Tom 1. CH Beck, Warszawa: 1022 i n.
- POLAK A., KOSTKA E., 2015 – Umowa o współpracy w kontekście zasady swobody umów. Materiały XXIX Konferencji z cyklu zagadnienia surowców energetycznych i energii w gospodarce krajowej. Zakopane 11–14.10.2015: 121 i n.
- PTAK M., 2019 – Górnictwo odkrywkowe w Polsce. Uwarunkowania prawne i środowiskowe. Stan-analiza-ocena. Wrocław: 305 i n.
- PTAK M., KASZTELEWICZ Z., ZAJĄCZKOWSKI M., 2015. – Rzec o przepisach, czyli kilka uwag do przepisów kształtujących działalność górnictwem. *Zesz. Nauk. IGSMiE PAN*, **91**: 165 i n.
- PUCZKO A., 2019 – Oświadczenia woli w prawie administracyjnym. *W*: J. Zimmerman (red.): Pogranicze prawa administracyjnego. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 183 i n.
- RADECKI G., 2020 – Pojęcie wydobywania kopalni ze złóż w kontekście prawa wodnego. *Praw. Prob. Górn. i Ochr. Środ.*, **1/2**: 135 i n.
- ROBASZEWSKA R., PŁOSZKA M., KAŁUŻA D., WACH P., 2015 – Decyzje środowiskowe. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- ROSZKIEWICZ J., 2022 – Znaczenie wolności gospodarczej przy stanowieniu prawa w Polsce – wybrane problemy. *Prz. Ustaw. Gosp.*, **1**: 47 i n.
- RZECZYCKI T., 2024 – Eksploatacja górnictwa na terenie parków narodowych w Polsce. *BPiOŚwG*, **3** (355): 41 i n.
- SCHWARZ H., 2013 – Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz. Tom I. Wydaw. Salome sp. z o.o, Wrocław.
- SCHWARZ H., WALCZAK M., KASZTELEWICZ Z. 2024 – Powódź a wydobywanie kopaliny bez decyzji środowiskowej i koncesji. *Prz. Geol.*, **72** (10): 484 i n.
- SEJM VI kadencji, odpowiedź na interpelację 4478 <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=4478&view=null> (dostęp 31.01.2025 r.).
- SEJM VII kadencji, druk sejmowy nr 2352, uzasadnienie <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2352> (dostęp 31.05.2025 r.).
- SŁUGOCKA-KOŁPACZYŃSKA M., 2013 – Koncesja jako przykład ograniczenia wolności działalności gospodarczej. *W*: A. Bator, M. Maciejewska, K. Wójtowicz (red.): Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych. Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego Seria e-Monografie, **42**: 329 i n.
- SOBCZAK K. 2001 – Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne: Wydaw. Prawn. PWN, Warszawa: 21 i n.
- SPRAWOZDANIE z działalności urzędów górnictwa w roku 2024. Wyższy Urząd Górniczy, Katowice 2025: 31. https://www.wug.gov.pl/o_nas/sprawozdania_z_dzialalnosci (dostęp 31.05.2025 r.).
- STANISZEWSKA L., 2021 – Materialne współdziałanie organów administracji publicznej na przykładach wybranych państw (Polska i Austria). *PPH*, **4**: 70 i n.
- STELMASIAK J., 2024 – Administracyjnoprawne ograniczenia działalności gospodarczej na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym. Wybrane zagadnienia. *Prz. Pr. Publ.*, **1**: 70 i n.
- STRZELBICKI M., 2018 – Reglamentacja działalności gospodarczej w świetle ustawy prawo przedsiębiorców na tle unormowań wcześniejszych. *RPEiS*, **30** (4): 73 i n.
- SYPIŃSKI D., 2016 – Pojęcie ograniczeń wolności gospodarczej. *W*: D. Sypniewski (red.), U. Legierska, A. Małkowska: Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej. Fundacja Obywatelskiego Rozwoju – Ryki, Ryki: 23 i n.
- SZAMAŁEK K., 2008 – Wprowadzone a pożądane zmiany w prawie geologicznym i górnictwie. *Gosp. Sur. Min.*, **24** (4/4): 417 i n.
- SZAMAŁEK K., 2011 – Potencjalne pułapki definicyjne ustawy prawo geologiczne i górnictwo powstałe w wyniku rozwoju technik geologicznych i górnictwa. *Zesz. Nauk., IGSMiE PAN*, **81**: 31 i n.
- SZAMAŁEK K., ZGLINICKI K., 2018 – Analiza krytyczna rozporządzenia ministra środowiska w sprawie dokumentowania złóż kopalni. *Górn. Odkryw.*, **3**: 5 i n.
- SZCZUKA-SKARŻYŃSKA W., 2009 – Prawo ochrony środowiska powinno dać polskim przedsiębiorcom szanse konkurencyjne na rynku europejskim. Ostrzej niż chce unia. *Rzeczpospolita*, 18.11.2009
- SZUFLICKI M., MALON A., TYMIŃSKI M. (red.), 2025 – Bilans zasobów złóż kopalni w Polsce wg stanu na 31 XII 2024 r. Państw. Inst. Geol.-PIB, Warszawa: 427.
- SZUMA K., SZUMA J., 2011 – Dopuszczalność ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla istniejącej inwestycji w orzecznictwie sądów administracyjnych. *PPOŚ*, **3**: 9 i n.
- SZUNIEWICZ M., 2016 – Ochrona bezpieczeństwa państwa jako przesłanka ograniczenia praw i wolności jednostki w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Legalis.
- SZYDŁO M., 2004 – Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim. *Państwo i Prawo*, **1**: 46.
- SZYDŁO M., 2011 – Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe. Branta, Bydgoszcz–Wrocław.

- SZYDŁO M., 2014 – Zakres władzy dyskrecjonalnej i współdziałania organów samorządu terytorialnego przy udzielaniu koncesji geologicznych i górniczych. *ST*, **11**: 45 i n.
- ŚWIERK P., 2019 – Głosa do wyroku NSA z 19.07.2017 r., II GSK 5301/16 z glosą (apr.) P. Świerka. *Zesz. Nauk. SA*, **4** (85): 149 i n.
- TOMASZEWSKI K., 2016 - Status oraz forma organizacyjno-prawna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (niepublikowane)
- TRACZ P., 2019 – Komentarz do art. 39. *W*: A. Pietrzak (red.): Prawo przedsiębiorców. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 260.
- UBERMAN R., 2017 – Kopaliny towarzyszące w złożach węgla brunatnego. Tom II. Prawno-ekonomiczne oraz górnicze aspekty zagospodarowania kopaliny towarzyszących. Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków: 15
- WALIGÓRSKI M., 1994 – Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej. PDW Ławica, Poznań: 82 i n.
- WĄSIEWSKI G., 2017 – Zasada racjonalnej gospodarki złożami kopaliny w prawie polskim – próba rekonstrukcji. *Prz. Ustaw. Gosp.*, **9**: 16 i n.
- WITOSZ A., 2013 – Przekształcenie jednoosobowego przedsiębiorcy w jednoosobową spółkę kapitałową a problem zdolności upadłościowej. *PPH*, **4**: 4 i n.
- WITOSZ A., 2021 – Komentarz do art. 2. *W*: A. Witosz (red.) Prawo upadłościowe. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, Warszawa: 46 i n.
- WOJTULEK P., 2022 – Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i jej znaczenie z punktu widzenia gospodarki złożami kopaliny. *W*: K. Kiczko, W. Małecki (red.): Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego. Wydaw. Uniw. Wroc., Wrocław: 723 i n.
- WOJTULEK P.M., MAZUREK S., 2024 – Europejski *Critical Raw Materials Act* – jakie zmiany dla prawa geologicznego i górniczego w Polsce może przynieść projektowane rozporządzenie w sprawie surowców krytycznych? *Prz. Geol.*, **72** (1): 5 i n.
- WOJTULEK P., KOCOWSKI T., MAŁECKI W., 2020 – Prawo geologiczne i górnicze. C H Beck, Warszawa: 63, 102.
- WOŁOSZCZYK M., 2003 – Swoboda przedsiębiorczości i świadczenia usług. *W*: Z. Brodecki (red.): Wolność gospodarcza. LexisNexis, Warszawa: 279 i n.
- WOŁOSZYN-CIHOCKA A., 2019 – Komentarz do art. 39, teza 2. *W*: G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka M. Zdyb : Prawo przedsiębiorców. Komentarz. Legalis.
- WOŁOSZYN-CIHOCKA A., 2019 – Ewolucja polskich regulacji prawnych w zakresie koncesjonowania działalności gospodarczej. *PPA*, **1**: 163.
- WRÓBEL A., 2025 – Komentarz do art. 106. *W*: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel: Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el 2025.
- WYRZYKOWSKI M., 1986 – Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym. Warszawa: 199.
- ZAJĄCZKOWSKI M., CZERNIAK A., ADAMSKI P., 2017 – Wydobywanie kopaliny ze złóż położonych na gruntach w zarządzie PGLP – zasady i tryb ubiegania się o koncesję przez jednostki PGLP. PGL Lasy Państwowe, Warszawa.
- ZAPOLSKA K., 2019 – Ewolucja podstaw normatywnych wolności gospodarczej w Polsce w XX w. *Miscellanea Historico-Iuridica*, **17** (2): 267 i n.
- ZDYB M., 1998 – Publiczne prawo gospodarcze. Zakamycze, Kraków: 165 i n.
- ZDYB M., 2000 – Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Zakamycze. Kraków: 71 i n.
- ZDYB M., SIERADZKA M., 2013 – Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- ZIMMERMAN J., 2022 – Alfabet prawa administracyjnego. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- ŻURAWIK A., 2013 – „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. *RPEiS*, **2**: 57 i n.

