

Jeszcze o dopuszczalności przeniesienia koncesji w części – odpowiedź na polemikę J. Sułkowskiego

Hubert Schwarz^{1, 2}



Further thoughts on the permissibility of partial transfers of mineral extraction concessions – a response to J. Sułkowski's polemic. Prz. Geol., 74: 541–543; doi: 10.7306/2026.44

Redaktor prowadząca: Ewelina Kostka

A b s t r a c t. This article responds to Jarosław Sułkowski's polemic regarding the permissibility of partial transfers of mineral extraction concessions. The text discusses seven arguments against partial transfers, indicating that none of them undermines the permissibility of this institution under applicable law. The author demonstrates that both the practice of authorities and case law permit proceedings only concerning partial transfers of concessions, including those regarding their expiration. It is also emphasized that Article 36 of the Geological and Mining Law

does not preclude partial transfers of concessions, and that arguments regarding threats to the public interest are inadequate given the nature of most mining concessions. The doctrine also allows for partial transfers of concessions, basing the argumentation on the "a maiori ad minus" reasoning.

Keywords: mineral extraction, concession, transfer of the concession, Geological and Mining Laws

Dla autorów publikacji najlepszym potwierdzeniem wartości ich pracy jest z pewnością jej cytowanie przez innych badaczy. Równie istotna, a w mojej ocenie nawet cenniejsza, jest jednak polemika z tezami artykułu podjęta przez innego autora. Świadczy ona nie tylko o poświęceniu czasu na wnikliwe zapoznanie się z przedstawionymi w pracy argumentami, lecz także – dzięki krytycznemu spojrzeniu – przyczynia się do wzbogacenia stanu wiedzy na dany temat i korekty błędnych poglądów. Dlatego z radością przyjąłem informację o podjęciu przez dr. Jarosława Sułkowskiego polemiki, opublikowanej w niniejszym numerze *Przeglądu Geologicznego*, tym cenniejszej, że opracowanej przez osobę łączącą pracę praktyka orzecznika oraz naukowca. Polemika dotyczy artykułu pt. *Dopuszczalność przeniesienia części koncesji na wydobywanie kopaliny* (Schwarz, Kudęłko, 2025), który ukazał się w *Przeglądzie Geologicznym* 2025, nr 12 (zwanego dalej artykułem).

Do tej pory z Autorem polemiki przekomarzaliśmy się serdecznie jedynie na niwie muzycznej. Tym bardziej jestem Autorowi wdzięczny za podjęcie trudu przedstawienia zagadnienia dopuszczalności przeniesienia koncesji w części z nieco innej perspektywy.

Wśród zgłoszonych w polemice argumentów wyróżnić można siedem, przemawiających – zdaniem Autora – za niedopuszczalnością częściowego przeniesienia praw i obowiązków wynikających z decyzji koncesyjnej.

1. W polemice odwołano się do indywidualnego charakteru decyzji administracyjnej, kreującej stosunek wyłącznie pomiędzy organem a przedsiębiorcą. To prawda. Pisaliśmy zresztą o tym w artykule – w części *Teoria stosunku administracyjnego a przeniesienie koncesji*. Argument ten jednak wydaje się nie dotyczyć dopuszczalności przeniesienia koncesji jedynie w części, gdyż indywidualny charakter stosunku administracyjnego odnosi się w ogóle do możliwości

przeniesienia praw i obowiązków z decyzji. Gdyby uznać go za trafny, to nie byłoby możliwym przeniesienie koncesji, a jednak jest to prawnie dopuszczalne. Zresztą w doktrynie i orzecznictwie (przywołanym w artykule) uznano takie przeniesienie za możliwe, jeśli tylko wskazuje na to przepis szczególny. Takim przepisem na gruncie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (Ustawa, 2011; dalej jako p.g.g.) jest art. 36, zatem przeniesienie koncesji nie stoi w sprzeczności z teorią indywidualnego stosunku administracyjnego.

2. Autor polemiki wskazał, że *koncesja nie jest prawem majątkowym w rozumieniu prawa cywilnego, nie jest rzeczą ani zbywalnym prawem podmiotowym, nie może być przedmiotem obrotu w drodze umów cywilnoprawnych (sprzedaży, darowizny, zamiany itp.), chyba że ustawa szczególna wyraźnie stanowi inaczej*". To duże uproszczenie, zważywszy na brzmienie art. 551 pkt 5 oraz art. 552 *Kodeksu cywilnego* (Ustawa, 1964). Szerzej dopuszczalność nabycia koncesji w związku ze sprzedażą przedsiębiorstwa, a także z połączeniem, podziałem czy przekształceniem spółki uregulowanym w ustawie z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* (Ustawa, 2000), omówiłem w komentarzu do art. 36 p.g.g. (Schwarz, 2013), przytaczając najważniejsze argumenty przemawiające za dopuszczalnością takiego przeniesienia w przygotowywanym artykule poświęconym skutkom przeniesienia koncesji.

Najlepszym jednak dowodem na dopuszczalność przeniesienia koncesji w tych przypadkach jest art. 361 ust. 1 p.g.g., który wprost takie przypadki dopuszcza, ustanawiając jedynie obowiązek notyfikacji zamiaru przejścia koncesji wskutek nabycia przedsiębiorstwa czy też połączenia lub podziału spółki. Omawiany argument polemiki należy w związku z tym uznać za sprzeczny z przywołanymi wyżej przepisami.

¹ Kancelaria Prawnicza Amadeus, ul. Stanisławowska 47, 54-611 Wrocław; h.schwarz@amadeus.biz.pl; ORCID ID: 0009-0007-7853-95662

² Wydział Geoinżynierii, Górnictwa i Geologii, Politechnika Wrocławska, Wybrzeże Stanisława Wyspiańskiego 27, 50-370 Wrocław.

3. W polemice wskazano, że art. 36 ust. 1 p.g.g. nie przewiduje możliwości częściowego przekazania koncesji. Prawdą jest, że w tym przepisie wprost nie wymieniono takiej możliwości. Warto jednak zwrócić uwagę, że gdyby sposób rozumowania Autora polemiki przenieść na grunt innych przepisów, np. art. 38 p.g.g., to nie byłoby możliwym stwierdzenie wygaśnięcia koncesji w części, bo takiej możliwości wprost przepisy nie wysławiają. Praktyka organów koncesyjnych, w tym Ministerstwa Klimatu i Środowiska jest zgoła odmienna, bowiem dopuszcza możliwość stwierdzenia wygaśnięcia koncesji w części, jeśli ziści się – w odniesieniu do części koncesji – którakolwiek z przesłanek wymienionych w art. 38 ust. 1 p.g.g. (por. Decyzja, 2015, w której Minister Środowiska zgodził się ze stanowiskiem organu I instancji, że dopuszczalne było stwierdzenie wygaśnięcia koncesji w części, bowiem jak ustalono, skarżąca nie legitymuje się prawem do wszystkich nieruchomości wchodzących w skład obszaru górniczego, wyznaczonego udzieloną skarżącej koncesją). Pogląd ten podzielił także Naczelny Sąd Administracyjny (Wyrok NSA, 2017). Można zatem postawić pytanie – dlaczego dopuszczalnym byłoby wygaśnięcie koncesji w części, choć art. 38 ust. 1 p.g.g. wprost o tym nie stanowi, lecz niedopuszczalnym byłoby przeniesienie koncesji w części? Taki dualizm interpretacji przepisów można byłoby uznać za brak konsekwencji. Podobnie można przytoczyć przykład jedynie częściowego uwzględnienia wniosku o udzielenie koncesji – i udzielenia koncesji jedynie do części wnioskowanej przestrzeni. Innymi słowy, wnioskodawca wnosi o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny na obszarze np. 50 ha, ale dysponując tytułem prawnym do nieruchomości jedynie co do obszaru np. 30 ha, organ koncesyjny udziela koncesji wyłącznie w obszarze 30 ha. Choć żaden z przepisów, poczynsz od art. 30 p.g.g., takiej możliwości nie przewiduje, to jednak nie istnieją żadne przeszkody do udzielenia koncesji z ustanowieniem obszaru górniczego w granicach węższych od wnioskowanych (jeśli nie jest możliwym uwzględnienie wniosku w całości).

4. Z art. 36 p.g.g. i art. 30 p.g.g. Autor polemiki wywodzi, że organ przenosząc koncesję jako ogół praw i obowiązków z niej wynikających, nie może samodzielnie dokonywać zmiany jej treści, tj.: czasu trwania, zasięgu obszaru lub terenu górniczego, dodatkowych obowiązków przedsiębiorcy. Do takich wniosków doszliśmy w artykule (Schwarz, Kudełko, 2025), aczkolwiek przywołując art. 34 p.g.g., gdyż to ten przepis reguluje zmianę koncesji: *W ramach postępowania w przedmiocie przeniesienia koncesji organ nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania jakichkolwiek zmian warunków koncesji, bowiem takie działanie naruszałoby art. 34 p.g.g.* Należy jednak pamiętać, że sam ustawodawca dopuścił możliwość zmiany koncesji w przypadku jej przeniesienia – a to w zakresie udzielonego zabezpieczenia (art. 36 ust. 5 p.g.g.).

Nadal jednak nie dostrzegam związku pomiędzy przeniesieniem koncesji a jej zmianą, chyba że Autor polemiki dopatruje się zmiany w podziale obszaru górniczego. Jeśli jednak tak rozumieć zmianę koncesji, to – znów podążając za poglądem Autora polemiki – należałoby uznać, że w ogóle przeniesienie koncesji nie jest możliwe (nawet w całości), gdyż prowadzi do zmiany koncesji w zakresie podmiotu, któremu koncesja jest udzielona.

5. W polemice powołano się na wyrok NSA (Wyrok NSA, 2022), dopatrując się w jego tezach kolejnego argu-

mentu przemawiającego za niedopuszczalnością przeniesienia koncesji w części. Warto jednak zaznaczyć, że wyrok ten dotyczy dziedziczenia koncesji, a nie jej przeniesienia w części, a to dwie zupełnie różne instytucje prawa, dlatego też nie wydaje się właściwym przeniesienie rozważań poczynionych przez NSA w odniesieniu do dziedziczenia koncesji na grunt omawianej materii. Pogląd o niedopuszczalności dziedziczenia koncesji wyraziłem już wcześniej (Schwarz, 2013, str. 271), został on podzielony przez Lipińskiego (2017). Także drugi z przywołanych w polemice wyroków (Wyrok NSA, 2018) nie dotyczy przeniesienia koncesji w części, gdyż przedmiotem jego rozstrzygnięcia było przeniesienie wraz z koncesją zobowiązań z tytułu opłaty eksploatacyjnej. I w tym przypadku należy zatem odnosić rozważania sądu do materii rozstrzygnięcia, bez ekstrapolacji na niezwiązane ze sprawą zagadnienia przeniesienia koncesji w części.

6. Kolejnym argumentem polemiki jest *ochrona interesu publicznego (w tym m.in. ochrona zdrowia, życia, bezpieczeństwa, porządku publicznego)*, [która] tkwi u podstaw zasady nieprzenoszalności uprawnień wynikających z koncesji, zezwoleń i licencji. O ile w warstwie teoretycznoprawnej wypowiedź ta stanowi zgrabnie sformułowany postulat, o tyle – w mojej ocenie – trudno będzie odnieść to do materii tysięcy udzielonych koncesji na wydobywanie piasku i żwiru ze złóż o niewielkiej powierzchni. Upraszczając, można byłoby retorycznie spytać – co ma ochrona zdrowia, życia, bezpieczeństwa i porządku publicznego do wydobywania piasku z własnej działki o powierzchni np. 1,5 ha (*vide*: zasada proporcjonalności unormowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji)? Wydaje się niepotrzebnym sięganie w polemice po argument zagrożenia interesu publicznego, skoro koncesja – czy to w całości, czy też w części – nigdy nie jest przenoszona „automatycznie”, lecz zawsze stanowi to przedmiot osobnego rozstrzygnięcia aktem administracyjnym, jakim jest decyzja wydawana po przeprowadzeniu postępowania, w ramach którego badane jest m.in. spełnienie przez ubiegającego się o przeniesienie koncesji szeregu przesłanek określonych w art. 36 p.g.g., w tym spełniania wymagań związanych z wykonywaniem zamierzonej działalności. Można dyskutować o charakterze decyzji przenoszącej koncesję – tj. na ile ma ona charakter związany – niemniej, niezależnie od wyniku rozważań, wciąż jest to decyzja administracyjna, a więc akt władczy organu, który ma obowiązek odmowy przeniesienia koncesji, jeśli którakolwiek z przesłanek nie została spełniona. W tym właśnie upatruję sposobu ochrony interesu publicznego.

7. W polemice odwołano się do poglądów przedstawicieli doktryny, w tym do rozważań wyrażonych na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy przez Lipińskiego i Mikosza (2003). Warto odnotować, że w dwóch niepublikowanych opiniach prawnych prof. A. Lipiński uznał, że przeniesienie koncesji w części jest dopuszczalne w oparciu o art. 36 p.g.g., uzasadniając takowy pogląd m.in. wnioskowaniem z większego na mniejsze (tj. skoro dopuszczalne jest przeniesienie koncesji w całości, to tym bardziej dopuszczalne jest przeniesienie jej w części).

Nie znalazłszy w omówionych tezach polemiki argumentów przeciwstawiających się możliwości przeniesienia koncesji w części, będę kontynuował to zagadnienie – w aspekcie skutków takiego przeniesienia – w kolejnym

artykule. Niemniej bez polemicznego głosu Autora nie byłoby możliwym pogłębienie argumentacji przemawiającej za dopuszczalnością przeniesienia koncesji w części.

LITERATURA

DECYZJA, 2015 – Decyzja Ministra Środowiska z dnia 9 lipca 2015 r., DGK-I-477-21/25026/15/PŚ.
KONSTYTUCJA Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm. i sprost.
LIPiŃSKI A. 2017 – Czy koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża podlega dziedziczeniu. *Casus*, 2 (85): 12–15.
LIPiŃSKI A., MIKOSZ R. 2003 – Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz, wyd. II. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
SCHWARZ H. 2013 – Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I. Art. 1–103. Wydawnictwo Salome Sp. z o.o.

SCHWARZ H., KUDEŁKO J. 2025 – Dopuszczalność przeniesienia części koncesji na wydobywanie kopaliny. *Przegląd Geologiczny*, 73 (12): 1050–1054.
USTAWA, 1964 – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.
USTAWA, 2000 – Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych. Dz.U. z 2024 r. poz. 18, ze zm., t.j.
USTAWA, 2011 – Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2026 r. poz. 69.
WYROK NSA, 2017 – Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.07.2017 r., sygn. akt II GSK 5301/16.
WYROK NSA, 2018 – Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt I GSK 1745/18,
WYROK NSA, 2022 – Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt II GSK 1919/18.

Praca wpłynęła do redakcji 7.07.2026 r.
Akceptowano do druku 12.08.2026 r.