

dr Grzegorz Lubeńczuk

ORCID: 0000-0001-5028-8020

grzegorz.lubenczuk@mail.umcs.pl

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Wydobywanie kopaliny poza obszarem górnictwem określonym w koncesji jako przesłanka ustalenia opłaty podwyższonej z art. 140 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2025 r., II GSK 1542/21

Słowa kluczowe: wydobywanie kopalin; koncesja; opłata podwyższona; opłata dodatkowa; wydobywanie bez koncesji; naruszenie warunków koncesji

Przedmiotem glosy jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2025 r. (II GSK 1542/21), w którym Sąd odszedł od dotychczasowej linii orzeczniczej uznającej wydobywanie kopaliny poza określonym w koncesji obszarem górnictwem za działalność wykonywaną z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji, której skutkiem powinno być ustalenie opłaty dodatkowej. Uznał on, że jest to działalność wykonywana bez wymaganej koncesji, która powinna skutkować ustaleniem opłaty podwyższonej. Glosa ma charakter aprobujący. Podejście zaproponowane w głosowanym wyroku w większym stopniu uwzględnia istotę koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża jako aktu przyznającego uprawnienie do wykonywania tej działalności tylko w przestrzeni wyznaczonej przez granice obszaru górnictwa. Bardziej odpowiada ono też przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji odpowiedzialności za naruszenie zasad wykonywania tej działalności. Utrwalenie tego podejścia może mieć istotne znaczenie dla praktyki, gdyż stosowanie opłaty podwyższonej, która z uwagi na sposób obliczania, niejako z samej natury, jest wyższa od opłaty dodatkowej, która byłaby ustalona w analogicznej sytuacji, będzie skutkowało faktycznym „zaostreniem” odpowiedzialności za wydobywanie kopaliny poza określonym w koncesji obszarem górnictwem.

Wprowadzenie

Wydobywanie kopaliny poza granicami określonego w koncesji obszaru górniczego w każdym przypadku stanowi naruszenie zasad wydobywania kopaliny, które zostały określone w przepisach ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹. Zawarta w tych przepisach regulacja jest jednak na tyle niejednoznaczna, że pozwala na zakwalifikowanie takiej działalności zarówno jako działalności wykonywanej z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji, jak i jako działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji. Tymczasem dokonana w tym zakresie kwalifikacja przesądza o konsekwencjach zaistniałego w jej rezultacie naruszenia prawa. W przypadku wydobywania kopaliny poza określonym w koncesji obszarem górniczym za działalność wykonywaną z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji organy nadzoru górniczego są zobowiązane do ustalenia opłaty dodatkowej na zasadach określonych w art. 139 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 p.g.g., w przypadku natomiast uznania, że jest to działalność wykonywana bez wymaganej koncesji, powstaje obowiązek ustalenia opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 140 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 p.g.g. Ma to o tyle istotne znaczenie, że z uwagi na sposób obliczania opłata podwyższona jest niemal automatycznie wyższa od opłaty dodatkowej, która zostałaby ustalona w takich samych okolicznościach faktycznych. Ponadto uznanie działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny poza granicami obszaru górniczego za działalność wykonywaną bez wymaganej koncesji może stanowić podstawę przewidzianej w ustawie odpowiedzialności wykroczeniowej i karnej.

W dotychczasowym orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny uznawał wydobywanie kopaliny poza określonym w koncesji obszarem górniczym za działalność wykonywaną

z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji, jednak w wyroku z dnia 12 lutego 2025 r. (II GSK 1542/21)² zaaprobował on przyjętą przez organy nadzoru górniczego i sąd I instancji kwalifikację wydobywania kopaliny w takich okolicznościach za działalność wykonywaną bez wymaganej koncesji. Mając na względzie określone w ustawie zasady obliczania opłaty dodatkowej i opłaty podwyższonej oraz odpowiedzialności wykroczeniowej i karnej, należy stwierdzić, że zaakceptowanie takiego podejścia będzie skutkowało faktycznym zaostrożeniem odpowiedzialności związanej z wydobywaniem kopaliny poza granicami obszaru górniczego. Pomimo tak dużej doniosłości zmiany wynikającej z przyjętego w głosowanym wyroku stanowiska Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnił je w niezwykle ogólnikowy sposób. Rodzi to potrzebę poszerzonej analizy zaproponowanego przez NSA podejścia w kontekście określonych w przepisach Prawa geologicznego i górniczego z 2011 r. zasad wykonywania działalności koncesjonowanej oraz odpowiedzialności za naruszenie tych zasad.

1. Okoliczności faktyczne i treść orzeczenia

Głosowany wyrok zapadł w postępowaniu prowadzonym na skutek skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 stycznia 2021 r. (III SA/Gl 967/19) oddalającego skargę na decyzję Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 20 sierpnia 2019 r. (nr PR.543.35.2019) w przedmiocie ustalenia opłaty podwyższonej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji.

Opłata podwyższona została ustalona w związku z wydobywaniem kopaliny, która zgodnie z dokumentacją geologiczną złoża została zakwalifikowana jako piaski ze żwirami. Wydobywca dokonała spółka, która posiadała koncesję uprawniającą do wydobywania piasku, jednak w ramach prowadzonej działalności wykroczyła poza obszar objęty konce-

¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1290 ze zm.), dalej: p.g.g.

² Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2025 r., II GSK 1542/21, LEX nr 3839771.

sją, prowadząc wydobywanie na terenie działek sąsiadujących z tym obszarem. Teren działek został udostępniony spółce prowadzącej wydobywanie przez ich właścicieli, którzy wyrazili zgodę na eksploatację nieruchomości. Już po przekroczeniu granic obszaru górniczego, dla którego spółka prowadząca wydobywanie posiadała koncesję, i po rozpoczęciu wydobywania na terenie przedmiotowych działek spółka ta wystąpiła z wnioskiem o wydanie koncesji na wydobywanie kopaliny z ich terenu, jednak do czasu wszczęcia postępowania w przedmiocie ustalenia opłaty podwyższonej koncesja ta nie została wydana. Wyróbisko powstało w wyniku działalności wydobywczej prowadzonej poza obszarem objętym koncesją było połączone przestrzennie z wyrobiskiem eksploatacyjnym zakładu górniczego funkcjonującego na podstawie koncesji. Zgodnie z uznanymi przez Naczelny Sąd Administracyjny za prawidłowe ustaleniami organów nadzoru górniczego wydobytych zostało 22 167,5 t kruszywa (przy czym z uwagi na brak możliwości wykonania pomiarów podwodnej części wyrobiska przy wyliczeniach uwzględniono jedynie objętość jego części nadwodnej).

Skargę kasacyjną wniosła spółka, której została ustalona opłata podwyższona. Skarga opierała się na szeregu zarzutów naruszenia przepisów postępowania mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy oraz na zarzucie naruszenia prawa materialnego poprzez nieprawidłowe zastosowanie art. 140 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 p.g.g. i nałożenie opłaty podwyższonej w sytuacji, gdy w stanie faktycznym sprawy uznać należało, że zarzucana działalność była prowadzona jedynie z rażącym naruszeniem warunków określonych w posiadanej już koncesji, nie zaś bez koncesji, co zgodnie z art. 139 ust. 1 p.g.g. „kwalifikuje” do nałożenia opłaty dodatkowej, a nie podwyższonej.

Po rozpatrzeniu sprawy Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną, stwierdzając, że podniesione w jej treści zarzuty są niezasadne. W odniesieniu do zarzutu nieprawidłowego zastosowania art. 140 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 p.g.g. uznał, że zebrany w sprawie mate-

riał dowodowy nie dał podstaw do zastosowania art. 139 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 pkt 3 p.g.g. i ustalenia opłaty dodatkowej za rażące naruszenie warunków koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża. W ocenie Sądu działanie polegające na wydobywaniu kopaliny na terenie, na którym prowadzący je podmiot nie dysponował stosowną koncesją, stanowiło „nielegalną eksploatację złoża”, a nie naruszenie posiadanej przez ten podmiot decyzji koncesyjnej, zaś eksploatacja przedmiotowego złoża bez wymaganej koncesji wyczerpuje dyspozycję art. 140 ust. 1 p.g.g.

Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie, Sąd wskazał, że organy administracji obu instancji oraz sąd I instancji prawidłowo przyjęły, że odwołujący się kasacyjnie wydobył 22 167,5 t kruszywa, co w konsekwencji pozwalało na zastosowanie przepisu prawa materialnego, tj. art. 140 ust. 1 p.g.g. Naczelny Sąd Administracyjny uznał przy tym, że w toku postępowania, którego legalność była przedmiotem oceny, sąd I instancji ustalił spełnienie ustawowych przesłanek zastosowania art. 140 ust. 1 p.g.g. oraz art. 143 ust. 3 p.g.g., które warunkują ustalenie opłaty podwyższonej, tj. ustalenie, czy nastąpiło wydobywanie określonej rodzajowo kopaliny, czy wydobywanie to miało miejsce bez koncesji oraz jaka była wielkość wydobytej kopaliny. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił też uwagę, że wydobywanie prowadzone poza granicami obszaru górniczego było znacznych rozmiarów, a przekroczenie granic obszaru górniczego na tyle znaczące, że nie mogło być niezauważone w trakcie wykonywania robót. W efekcie Sąd uznał za bezzasadny zarzut niewłaściwego zastosowania art. 140 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 p.g.g., podczas gdy z uwagi na nieumyślny charakter przekroczenia granicy obszaru górniczego powinien zostać zastosowany art. 139 ust. 1 p.g.g.

2. Przestrzenne ograniczenie uprawnień wynikających z koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża

Wydobywanie kopaliny jest jednym z nielicznych rodzajów działalności, których wykonywanie zostało w polskim prawie objęte

wymogiem uzyskania koncesji, która przez ustawodawcę jest postrzegana jako najbardziej ingerencyjna forma reglamentacji działalności gospodarczej³. Za przyczyny tak restrykcyjnej reglamentacji dostępu do kopalin uznaje się m.in. konieczność zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa; znaczenie dla jego strategicznych interesów, w tym związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego; związane z ich wydobywaniem zagrożenia dla tych, którzy podejmują działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin, dla środowiska oraz interesów osób trzecich⁴. Trafnie też wskazuje się na ich nieodnawialny charakter⁵ i cechę „wyczerpalności” złóż kopalin⁶ oraz fakt, że wydobywanie kopalin powoduje ubytek złoża będący uszczerbkiem w środowisku, który negatywnie oddziałuje na jego pozostałe elementy⁷.

Zasady koncesjonowania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż określają przepisy Prawa geologicznego i górniczego z 2011 r. Artykuł 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g. wprowadza zasadę, zgodnie z którą działalność ta może być wykonywana tylko po uzyskaniu koncesji. Jedynym przewidzianym wprost wyjątkiem od obowiązku uzyskania koncesji jest uregulowana w art. 4 ust. 1 i 2 p.g.g. możliwość wydobywania przez osobę fizyczną piasków i żwirów z przeznaczeniem na zaspokojenie jej potrzeb własnych i bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną. Wydobywanie takie może być prowadzone tylko z nieruchomości, która stanowi przedmiot prawa własności lub użytko-

wania wieczystego osoby prowadzącej wydobycie, nie może być wykonywane przy użyciu środków strzałowych, nie może być większe niż 10 m³ w roku kalendarzowym i nie może naruszać przeznaczenia nieruchomości. Wymogiem formalnym warunkującym legalność takiego wydobycia jest zawiadomienie właściwego organu nadzoru górniczego dokonane na piśmie z co najmniej 7-dniowym wyprzedzeniem.

Koncesja uchyla generalny zakaz podejmowania działalności gospodarczej w danej dziedzinie i tym samym dopuszcza koncesjonariusza do legalnego wykonywania takiej działalności⁸. Dopiero po uzyskaniu koncesji powstaje możliwość podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej we wskazanym w niej zakresie⁹.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁰ koncesja uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Takim przepisem odrębnym jest art. 21 ust. 5 p.g.g., który stanowi, że koncesja uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej w oznaczonej przestrzeni. Regulacja ta odnosi się do wszystkich koncesji udzielanych na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego z 2011 r., w tym także do koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż. W funkcjonalnym związku z tą regulacją pozostaje art. 30 ust. 1 p.g.g., zgodnie z którym koncesja określa przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, a w odniesieniu do koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż – również art. 32 ust. 1 p.g.g., który za obligatoryjny element koncesji uznaje wyznaczenie granic obszaru górniczego i tere-

³ Rządowy projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców z dnia 21 listopada 2017 r., Sejm RP VIII kadencji, druk nr 2051, s. 5.

⁴ A. Lipiński, *Interpretacyjne problemy prawa geologicznego i górniczego – tzw. „połowy bursztynu”*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 2, s. 47.

⁵ A. Lipiński, *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin [w:] Prawne aspekty gospodarowania zasobami. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014, s. 259.

⁶ Por. E. Przeszło, H. Wolska, *Koncesje w prawie geologicznym i górniczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019, nr 6(852), s. 33.

⁷ A. Lipiński, *Z problematyki nielegalnego...*, s. 259.

⁸ K. Kohutek, *Komentarz do art. 46 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* [w:] M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el. 2005.

⁹ Por. A. Wołoszyn-Cichocka, *Ewolucja polskich regulacji prawnych w zakresie koncesjonowania działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2019, nr 2, s. 165.

¹⁰ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. 2024, poz. 236 ze zm.).

nu górniczego. Definicję legalną obszaru górniczego zawiera art. 6 ust. 1 pkt 5 p.g.g., natomiast definicję terenu górniczego – art. 6 ust. 1 pkt 15 p.g.g. Odnosząc treść tych definicji do przedmiotu koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, należy przyjąć, że obszar górniczy to przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, natomiast teren górniczy to przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami tego wydobywania.

Określenie obszaru górniczego ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia zakresu przyznanego w koncesji uprawnienia do wydobywania kopaliny. Granice obszaru górniczego wyznaczają przestrzeń, w której podmiot, któremu udzielono koncesji, może wydobywać kopalinę, przy czym aby działalność taka mogła być uznana za zgodną z prawem, musi być wykonywana z uwzględnieniem zasad określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i w samej koncesji. Z drugiej strony każde przekroczenie granic obszaru górniczego i podjęcie działalności na obszarze, na którym podmiot, któremu udzielono koncesji, nie dysponuje uprawnieniem do wydobywania kopaliny (np. na podstawie innej koncesji albo na zasadach określonych w art. 4 ust. 1 i 2 p.g.g.), stanowi naruszenie tych zasad.

3. Zasady odpowiedzialności za wydobywanie kopaliny poza obszarem górniczym

Stwierdzenie, że doszło do naruszenia polegającego na wydobywaniu kopaliny poza określonym w koncesji obszarem górniczym, stanowi podstawę do pociągnięcia podmiotu, który dopuścił się takiego naruszenia, do odpowiedzialności. W świetle przepisów Prawa geologicznego i górniczego z 2011 r. w takim przypadku w grę może wchodzić kilka rodzajów odpowiedzialności, w tym odpowiedzialność administracyjna, wykroczeniowa i karna.

Przewidziana w ustawie odpowiedzialność administracyjna realizowana jest m.in. poprzez możliwość ustalenia opłaty dodatkowej lub opłaty podwyższonej. Podstawą stosowania opłaty

dodatkowej jest art. 139 ust. 1 p.g.g., zgodnie z którym opłacie tej podlega działalność wykonywana z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji albo w zatwierdzonym bądź podlegającym zgłoszeniu projekcie robót geologicznych. Na podstawie art. 140 ust. 1 p.g.g. opłacie podwyższonej podlega działalność wykonywana bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego bądź podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych.

Od strony teoretycznoprawnej konstrukcja opłaty podwyższonej i opłaty dodatkowej jest bardzo podobna. W założeniu ustawodawcy obie opłaty mają charakter sankcyjny¹¹ i klasyfikowane są przez doktrynę jako sankcje administracyjne¹². W przypadku obu opłat wskazuje się na ich represyjny charakter¹³. W odniesieniu do opłaty podwyższonej prezentowany jest pogląd, że ma ona stanowić bodziec negatywny, mający na celu powstrzymanie podmiotu administrowanego przed działaniem niezgodnym z prawem, t.j. przed podjęciem działalności bez wymaganej koncesji lub przed podjęciem prac geologicznych bez wymaganego zatwierdzenia projektu robót lub jego zgłoszenia (funkcja prewencyjna), i wprowadzać stan finansowej „nieopłacalności” działalności z naruszeniem zasad jej reglamentacji¹⁴. Wydaje się, że uwagi te, choć nie wprost, można odnosić również do opłaty dodatkowej, która niewątpliwie może pełnić podobne

¹¹ Por. Rządowy projekt ustawy – Prawo geologiczne i górnicze z dnia 16 grudnia 2008 r., Sejm RP VI kadencji, druk nr 1696.

¹² Tak m.in.: G. Radecki, *Increased and additional fees governed by the Geological and Mining Law as examples of administrative pecuniary penalties*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2021, nr 2, s. 1–2; M. Szalewska, *Opłaty sankcyjne* [w:] *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2016, s. 107; K. Karpus, *Komentarz do art. 139* [w:] *Prawo geologiczne i górnicze*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 727.

¹³ Por. w odniesieniu do opłaty dodatkowej: H. Schwarz, *Komentarz do art. 139* [w:] *Prawo geologiczne i górnicze*, t. II: *Komentarz*, wyd. 1, 2016, s. 301–302 oraz w odniesieniu do opłaty podwyższonej: H. Schwarz, *Komentarz do art. 140*, s. 310.

¹⁴ M. Szalewska, *Opłaty sankcyjne*..., s. 113.

funkcje. Odpowiedzialność oparta na art. 139 i art. 140 p.g.g. ma charakter obiektywny. Wyłączną przesłanką ustalenia zarówno opłaty dodatkowej, jak i opłaty podwyższonej jest stwierdzenie, że prowadzona była działalność, z którą dany przepis wiąże obowiązek ustalenia opłaty. W obu przypadkach bez znaczenia pozostaje kwestia przypisania winy podmiotowi prowadzącemu taką działalność. Obie opłaty mają też charakter obligatoryjny¹⁵. Oznacza to, że w przypadku stwierdzenia zachowania stanowiącego przesłankę ustalenia opłaty właściwy organ nadzoru górniczego jest zobowiązany do wydania decyzji ustalającej tę opłatę.

O ile konstrukcja opłaty dodatkowej i opłaty podwyższonej wykazuje szereg podobieństw, to faktyczna dolegliwość ustalenia każdej z opłat może być zdecydowanie inna. Przesądza o tym sposób obliczania wysokości tych opłat. W przypadku działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny sposób obliczania wysokości obu opłat został oparty na modelu zwielokrotnienia stawki opłat eksploatacyjnych¹⁶. Podstawą określenia wysokości opłaty w obu przypadkach jest ilość wydobytej kopaliny oraz określona w załączniku do ustawy stawka opłaty eksploatacyjnej dla tej kopaliny. Zgodnie z art. 139 ust. 3 pkt 3 p.g.g. opłatę dodatkową za wydobywanie kopaliny z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji ustala się w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej w ten sposób kopaliny, natomiast na podstawie art. 140 ust. 3 pkt 3 p.g.g. stawkę opłaty podwyższonej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji ustala się w wysokości czterdziestokrotnej stawki tej opłaty pomnożonej przez ilość kopaliny wydobytej bez koncesji. Taki sposób obliczania wysokości opłat powoduje, że organ ustalający opłatę nie ma żadnego wpływu na jej wysokość. Oznacza to, że w przypadku

wydobycia określonej ilości kopaliny opłata podwyższona będzie automatycznie wyższa od ustalonej dla tej samej ilości kopaliny opłaty dodatkowej.

Niezależnie od przedstawionej regulacji dotyczącej zasad ustalania opłaty dodatkowej i opłaty podwyższonej art. 177 pkt 2 p.g.g. uznaje wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż bez wymaganej koncesji za wykroczenie zagrożone karą aresztu. Z kolei art. 176 p.p.g. penalizuje działalność polegającą na wydobywaniu kopaliny ze złóż bez wymaganej koncesji, której skutkiem jest powstanie znacznej szkody w mieniu, poważnej szkody w środowisku albo spowodowanie bezpośredniego niebezpieczeństwa takiej szkody. W najdalej idącym przypadku, związanym z umyślnym działaniem, którego skutkiem jest powstanie wskazanej szkody, sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Z punktu widzenia przedstawionych przesłanek ustalania opłaty dodatkowej i opłaty podwyższonej, jak i przesłanek odpowiedzialności wykroczeniowej i karnej podstawowe znaczenie ma kwalifikacja stwierdzonego naruszenia jako działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji bądź jako działalności wykonywanej z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji. W przypadku działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny poza obszarem górniczym taka kwalifikacja nie jest jednak oczywista. Jak bowiem trafnie zauważa Aleksander Lipiński, w sytuacji, gdy koncesja określa ramy będącego jej przedmiotem przedsięwzięcia, w tym w odniesieniu do lokalizacji, metody wydobywania, jego wielkości, przyjętej technologii itd., to każde uchybienie tym wymaganiom stanowi naruszenie koncesji i może być jednocześnie w tej części traktowane jako wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji¹⁷.

Odzwierciedleniem powstających na tym tle wątpliwości jest stanowisko zaproponowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu głosowanego wyroku, które jest całkowi-

¹⁵ Por. H. Schwarz, *Komentarz do art. 139...*, s. 301.

¹⁶ Szerzej na temat metod obliczania opłaty dodatkowej i opłaty podwyższonej: M. Szalewska, *Opłaty sankcyjne...*, s. 114.

¹⁷ A. Lipiński, *Z problematyki nielegalnego...*, s. 264–265.

cie odmienne od poglądów wyrażanych w tym przedmiocie przez NSA w szeregu wcześniejszych orzeczeń.

4. Wydobywanie kopaliny poza obszarem górnictwem w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

Kwestia kwalifikacji wydobywania kopaliny poza określonym w koncesji obszarem górnictwem wielokrotnie była przedmiotem analizy Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarówno na gruncie przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹⁸, jak i na gruncie Prawa geologicznego i górniczego z 2011 r.¹⁹ W kolejnych orzeczeniach NSA konsekwentnie, chociaż bez szerszego uzasadnienia, wskazywał, że wydobywanie kopaliny poza granicami określonego w koncesji obszaru górnictwa jest wykonywaniem tej działalności z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji²⁰.

Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie można sprowadzić w zasadzie do przedstawionego w wyroku z dnia 13 maja 2016 r. (II GSK 2940/14)²¹ zapatrywania, że wydobywanie kopaliny bez

koncesji ma miejsce wówczas, gdy podmiot prowadzący tego rodzaju działalność w ogóle nie uzyskał koncesji, a nie w sytuacji, gdy podmiot wydobywający kopalinę posiada koncesję, lecz wynikające z niej uprawnienia wykonywał w sposób naruszający prawo – poza obszarem górnictwem²². Zgodnie z przyjętym przez Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowiskiem koncesja wyznacza obszar górnictwa, w granicach którego przedsiębiorca może realizować swoje uprawnienie, zaś przekroczenie tych granic w sytuacji, gdy nie mają miejsca okoliczności niezależne od przedsiębiorcy, zawsze musi być traktowane jako rażące naruszenie warunków koncesji²³.

Należy zauważyć, że dokonując ocen w tym zakresie, Naczelnego Sąd Administracyjny nie brał pod uwagę takich okoliczności, jak ilość wydobytej kopaliny czy proporcja kopaliny wydobytej poza określonym w koncesji obszarem górnictwem do kopaliny wydobytej na tym obszarze. Nie zmienił on opartej na przyjętych założeniach kwalifikacji nawet w sytuacji, gdy ilość kopaliny wydobytej poza obszarem górnictwa sięgała kilkuset tysięcy ton i gdy była ona niemal półtora raza większa niż ilość kopaliny wydobytej w granicach obszaru górnictwa²⁴. Okoliczności te zostały wzięte przez Naczelnego Sądu Administracyjnego pod uwagę tylko jako podstawa do konkluzji, że przedmiotowe wydobywanie daje się ocenić jako rażące naruszenie warunków koncesji²⁵.

Co do zasady Naczelnego Sąd Administracyjny nie brał też pod uwagę, na potrzeby przedmiotowej kwalifikacji, okoliczności związanych z usytuowaniem miejsca wydobywania kopaliny w stosunku do obszaru górnictwa

¹⁸ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 1994, nr 27, poz. 96 ze zm.).

¹⁹ Przepisy Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r. nie przewidywały osobnej opłaty dodatkowej i opłaty podwyższonej, jednak odróżniały zachowanie polegające na wydobywaniu kopaliny bez wymaganej koncesji od jej wydobywania z rażącym naruszeniem koncesji, co w obu przypadkach rodziło po stronie właściwych organów obowiązek ustalenia opłaty eksploatacyjnej w wysokości osiemdziesięciokrotnej stawki tej opłaty dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej w ten sposób kopaliny.

²⁰ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r., II GSK 1100/11, LEX nr 1387052; wyrok NSA z dnia 9 lutego 2016 r., II GSK 2230/14, LEX nr 1982646; wyrok NSA z dnia 13 maja 2016 r., II GSK 2940/14, LEX nr 2207359; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2019 r., II GSK 4714/16, LEX nr 2619127; wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., II GSK 292/20, LEX nr 3582007; wyrok NSA z dnia 5 września 2023 r., II GSK 638/20, LEX nr 3622801.

²¹ Wyrok NSA z dnia 13 maja 2016 r., II GSK 2940/14, LEX nr 2207359.

²² Wyrok NSA z dnia 13 maja 2016 r., II GSK 2940/14, LEX nr 2207359.

²³ Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r., II GSK 1100/11, LEX nr 1387052; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2019 r., II GSK 4714/16, LEX nr 2619127; wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., II GSK 292/20, LEX nr 3582007; wyrok NSA z dnia 5 września 2023 r., II GSK 638/20, LEX nr 3622801.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 13 maja 2016 r., II GSK 2940/14, LEX nr 2207359.

²⁵ *Ibidem*.

czego określonego w koncesji. Jedynie w wyroku z dnia 13 maja 2016 r. (II GSK 2940/14) wyraził zapatrywanie, że przy ocenie tego, czy doszło do wydobywania bez koncesji, czy z naruszeniem jej warunków, należy uwzględnić położenie terenu, na którym prowadzone jest sprzeczne z prawem wydobywanie, w stosunku do obszaru górniczego określonego w koncesji. Opierając się na takich założeniach, Sąd uznał, że „nie można zgodzić się (...), że wydobywanie w odrębnym miejscu (na odrębnej działce) stanowi wydobywanie bez koncesji, podobnie jak wydobywaniem bez koncesji byłoby wydobywanie na działce jeszcze dalej położonej w innym rejonie Polski”²⁶. W ocenie Sądu okoliczność, że kopalina jest wydobywana na działkach sąsiadujących z obszarem górniczym określonym w koncesji oraz na działce, która co prawda w części stanowi ten obszar, lecz eksploatacja była prowadzona także poza nim, przemawia za przyjęciem, że doszło do niezgodnego z warunkami koncesji powiększenia powierzchni wydobywania, nie zaś do wydobywania bez koncesji²⁷.

Analiza treści orzeczeń, z których pochodzą przedstawione tezy, prowadzi do wniosku, że przez długi czas w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego kwestia kwalifikacji wydobywania kopaliny poza obszarem górniczym określonym w koncesji jako wykonywania tej działalności z naruszeniem warunków koncesji nie budziła większych wątpliwości. Kwalifikacja taka była dokonywana przez NSA wręcz mechanicznie i w zasadzie bez żadnego uzasadnienia. Zdecydowanie więcej uwagi Naczelnny Sąd Administracyjny poświęcał kwestii ustalenia „rażącego charakteru” takiego naruszenia, choć i w tym zakresie często przyjmował on dość uproszczone podejście, oparte na stanowisku, że wydobywanie kopaliny poza granicami obszaru górniczego jest wykonywaniem koncesji w sposób rażący, bo wiąże się z prowadzeniem działalności w obszarze, w którym przedsię-

biorcy nie przysługuje uprawnienie²⁸, czy też na zapatrywaniu, że już sam fakt świadomego, bezspornego wydobywania kopaliny z terenu położonego poza granicami obszaru górniczego wyznaczonego w koncesji udzielonej stronie, która następnie prowadzi to „nielegalne” wydobywanie – jest wykonywaniem koncesji w sposób rażąco niezgodny z jej warunkami²⁹. W tym jednak przypadku Naczelnny Sąd Administracyjny skłonny był w wielu przypadkach do nieco bardziej pogłębionej analizy, dostrzegając m.in. znaczenie oczywistości, niedwuznaczności, bezsporności, wyjątkowości i naganności świadomego działania podmiotu naruszającego warunki koncesji, ocenianych w kontekście skali naruszenia³⁰; oczywistego, długotrwałego, świadomego i uporczywego charakteru wydobywania kopaliny z terenu leżącego poza obszarem górniczym³¹; czy też ilości wydobytej kopaliny i okresu wydobywania³².

5. Wydobywanie kopaliny poza obszarem górniczym jako działalność wykonywana bez wymaganej koncesji

Rozstrzygając wątpliwości związane z możliwością zakwalifikowania wydobywania kopaliny poza określonym w koncesji obszarem górniczym na podstawie art. 139 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 p.g.g. bądź art. 140 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 p.g.g., należy opowiedzieć się za przedstawionym w glosowanym wyroku stanowiskiem, że jest to działalność wykonywana bez wymaganej koncesji, która na podstawie art. 140 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 p.g.g. powinna skutkować ustaleniem opłaty podwyższonej.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r., II GSK 1100/11, LEX nr 1387052; wyrok NSA z dnia 9 lutego 2016 r., II GSK 2230/14, LEX nr 1982646.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2016 r., II GSK 2230/14, LEX nr 1982646.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., II GSK 292/20, LEX nr 3582007; wyrok NSA z dnia 5 września 2023 r., II GSK 638/20, LEX nr 3622801.

³¹ Wyrok NSA z dnia 13 maja 2016 r., II GSK 2940/14, LEX nr 2207359.

³² Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., II GSK 292/20, LEX nr 3582007.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

Podstawą do zaaprobowania stanowiska proponowanego przez Naczelny Sąd Administracyjny w glosowanym wyroku jest konstrukcja koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, która każdorazowo określa obszar górniczy rozumiany jako przestrzeń, w granicach której podmiot, któremu udzielono koncesji, jest uprawniony do wydobywania kopaliny. Akceptując często wyrażany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pogląd, że wydanie koncesji na wydobywanie kopaliny oznacza uchylenie w indywidualnym przypadku generalnego zakazu wykorzystywania zasobów naturalnych, jakimi są złoża kopaliny³³, należy dodać, że skutek polegający na uchyleniu wskazanego zakazu dotyczy tylko określonego w koncesji obszaru górniczego i tylko w granicach tego obszaru podmiot, który uzyskał koncesję, może wykonywać wynikające z koncesji uprawnienie do wydobywania kopaliny. Poza tym obszarem koncesja nie wywołuje skutków związanych z możliwością wydobywania kopaliny. Podmiot, który zamierza wydobywać kopalinę poza granicami obszaru górniczego określonego w udzielonej mu koncesji, musi w każdym przypadku wystąpić o udzielenie koncesji dla tego nowego obszaru. Posługując się dość daleko idącym uproszczeniem, można wskazać, że w zakresie dotyczącym możliwości wydobywania kopaliny koncesja „nie istnieje” i nie rodzi żadnych uprawnień poza granicami określonego w jej treści obszaru górniczego (choć należy pamiętać, że może ona wywoływać poza tym obszarem inne skutki, np. związane z przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego w granicach terenu górniczego). Kwestia ta pojawiała się już zresztą w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wskazywał, że wydobywanie kopaliny poza granicami obszaru górniczego wiąże się z prowadzeniem działalności w obszarze, w którym przedsiębiorcy nie przysługują uprawnienia. Sąd wy-

prowadzał jednak nieprawidłowy wniosek, że okoliczność ta świadczy wyłącznie o rażącym naruszeniu warunków określonych w koncesji³⁴. W tym zakresie należy zgodzić się z Gabrielem Radeckim, który wskazuje, że w sytuacji, gdy działalność jest podejmowana w innym miejscu niż obszar górniczy, którego granice zostały określone w koncesji, nie istnieje związek pomiędzy tą działalnością a uprawnieniami wynikającymi z koncesji i nie można w takim przypadku uznać, że wykroczenie poza obszar górniczy stanowi przykład rażącego naruszenia warunków koncesji³⁵. Rażące naruszenie warunków określonych w koncesji może mieć bowiem miejsce, gdy działania sprawcy pozostają w sprzeczności z przysługującymi mu uprawnieniami, taką zaś sprzeczność można stwierdzić wyłącznie wtedy, gdy sprawca posiada akt będący źródłem tych uprawnień, taki jak koncesja. W przeciwnym razie istnieją podstawy do nałożenia na niego podwyższonej opłaty za brak takiego aktu³⁶. Wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji nie można zatem utożsamiać z całkowitym jej brakiem, a więc z sytuacją, gdy koncesja nigdy nie została udzielona, wygasła albo została cofnięta, lecz z brakiem wynikających z koncesji uprawnień do prowadzenia takiej działalności w danym zakresie, w tym w określonym miejscu lub czasie.

W doktrynie trafnie wskazuje się, że sytuacja wykonywania działalności bez wymaganej koncesji może zaistnieć np. w związku z ograniczeniem jej zakresu³⁷. Co prawda pogląd ten został wyrażony w kontekście art. 37 ust. 2 pkt 2 p.g.g., który dotyczy wyłącznie możliwości cofnięcia albo ograniczenia zakresu koncesji w przypadku stwierdzenia wykonywania robót geologicznych z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geolo-

³³ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., II GSK 292/20, LEX nr 3582007; wyrok NSA z dnia 5 września 2023 r., II GSK 638/20, LEX nr 3622801.

³⁴ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r., II GSK 1100/11, LEX nr 1387052; wyrok NSA z dnia 9 lutego 2016 r., II GSK 2230/14, LEX nr 1982646.

³⁵ G. Radecki, *Increased and additional fees...*, s. 3.

³⁶ *Ibidem*, s. 3–4.

³⁷ K. Karpus, *Komentarz do art. 140 [w:] Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 738.

gicznych, jednak wydaje się, że zachowuje on pełną aktualność także w odniesieniu do sytuacji, gdy ograniczenie zakresu koncesji następuje w wyniku jej zmiany na podstawie art. 37 ust. 5 p.g.g., co może dotyczyć również koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża.

Nie można też zgodzić się z zapatrywaniem wyrażonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2016 r. (II GSK 2940/14), że dla przedmiotowej kwalifikacji istotna jest okoliczność, że miejsce wydobywania kopaliny sąsiaduje z obszarem górniczym określonym w koncesji. Należy uznać, że wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji będzie miało miejsce za każdym razem, gdy będzie prowadzone poza granicami określonego w koncesji obszaru górniczego, niezależnie od tego, czy miejsce tego wydobywania będzie znajdowało się w granicach tej samej działki ewidencyjnej co obszar górniczy (ale poza granicami tego obszaru), czy też na innej działce, oraz niezależnie, czy będzie owo miejsce sąsiadowało bezpośrednio z obszarem górniczym na zasadzie przekroczenia jego granic, czy też będzie znajdowało się w pewnej odległości od obszaru górniczego.

Mając na względzie obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, należy przyjąć, że ustalenie, iż doszło do wydobywania kopaliny ze złoża bez wymaganej koncesji, w każdym przypadku opiera się wyłącznie na zaistniałym stanie faktycznym, którego elementem jest wydobywanie kopaliny poza określonym w koncesji obszarem górniczym. Bez znaczenia w tym zakresie powinna pozostawać możliwość przypisania winy podmiotowi, który dokonał takiego wydobywania, w tym kwestia umyślności bądź nieumyślności jego działania. Wpływu na taką kwalifikację nie powinny mieć też: środki i metody, za pomocą których prowadzone było wydobywanie; wielkość obszaru, na którym było ono prowadzone; czas, przez który było prowadzone, jak również ilość wydobytej w taki sposób kopaliny i jej proporcja do ilości kopaliny wydobytej w granicach określonego w koncesji obszaru górniczego. Nawet przypadki bardzo ograniczonego przestrzenne, krótkotrwałego czy skutkującego pozyskaniem niewielkiej ilości ko-

paliny wykroczenia poza granice obszaru górniczego powinny być traktowane jako wydobywanie kopaliny bez koncesji.

W kontekście skali działalności wykonywanej poza obszarem górniczym należy zwrócić uwagę, że w przypadku uznania takiej działalności za wykonywaną z naruszeniem warunków określonych w koncesji pojawia się problem ustalenia jej rażącego charakteru. Trudno podzielić wyrażony we wcześniejszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pogląd, zgodnie z którym wydobywanie kopaliny poza granicami obszaru górniczego jest wykonywaniem koncesji w sposób rażący tylko dlatego, że wiąże się z prowadzeniem działalności w obszarze, w którym przedsiębiorcy nie przysługuje uprawnienie³⁸. Takie automatyczne przypisywanie „rażącego charakteru” każdej działalności prowadzonej poza obszarem górniczym określonym w koncesji nie znajduje żadnego uzasadnienia. Jednocześnie trudno byłoby uargumentować przypisanie „rażącego charakteru” wydobywaniu prowadzonemu w ograniczonym bardzo zakresie, skutkującemu odłączeniem od złoża tylko niewielkiej ilości kopaliny czy też będącemu następstwem niezamierzonego przekroczenia granic obszaru górniczego.

Podsumowanie

Zaproponowane w głosowanym wyroku podejście do kwestii kwalifikacji wydobywania kopaliny poza obszarem górniczym jako działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji należy w pełni zaakceptować. Podejście to w większym stopniu uwzględnia istotę koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża jako aktu przyznającego uprawnienie do wykonywania tej działalności tylko w przestrzeni wyznaczonej przez granice obszaru górniczego. Bardziej odpowiada ono też zasadom odpowiedzialności za naruszenie zasad wykonywania tej działalności. Skoro koncesja na wydobywanie kopaliny ze

³⁸ Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r., II GSK 1100/11, LEX nr 1387052; wyrok NSA z dnia 9 lutego 2016 r., II GSK 2230/14, LEX nr 1982646.

złoża przyznaje prawo do wykonywania działalności tylko w granicach obszaru górniczego, to należy uznać, że poza tymi granicami uprawnienie to nie przysługuje. Sytuację taką trzeba utożsamiać z brakiem koncesji uprawniającej do wydobywania kopaliny na danym obszarze, a konsekwencją stwierdzenia, że takie wydobywanie miało miejsce, powinno być ustalenie opłaty podwyższonej. Wyrażając aprobatę dla przyjętego przez Sąd rozwiązania, należy oczywiście uwzględnić jego praktyczne skutki. Po pierwsze, konsekwencją uznania, że wydobywanie kopaliny poza obszarem górniczym stanowi działalność wykonywaną bez wymaganej koncesji, powinno być ustalenie opłaty podwyższonej, która

z uwagi na sposób obliczania jest niemal automatycznie wyższa od opłaty dodatkowej, którą należałoby ustalić, opierając się na podejściu proponowanym w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych. Po drugie, kwalifikacja taka każe wziąć pod uwagę możliwość pociągnięcia podmiotu, który dokonał takiego wydobywania, do odpowiedzialności wykroczeniowej i karnej na zasadach określonych w art. 176 i 177 p.g.g. Oznacza to faktyczne zaostrenie odpowiedzialności związanej z wydobywaniem kopaliny poza obszarem górniczym. Okoliczność ta nie wpływa jednak w żaden sposób na ocenę prawidłowości stanowiska przedstawionego w uzasadnieniu głosowanego wyroku.

Abstract

Mineral extraction outside the mining area specified in the concession as a premise for establishing an increased fee under Article 140, section 1 of the Act of 9 June 2011 – Geological and Mining Law – commentary on the judgment of the Supreme Administrative Court of 12 February 2025, Case II GSK 1542/21

Keywords: mineral extraction; concession; increased fee; additional fee; mining without a concession; violation of concession conditions

The subject of this commentary is the judgment of the Supreme Administrative Court of 12 February 2025, II GSK 1542/21, in which the Court departed from the previous judicial line of adjudication, which considered mineral extraction outside the mining area specified in the concession to be an activity performed in gross violation of the terms and conditions of the concession, which should result in the imposition of an additional fee. The Supreme Administrative Court found that this activity is carried out without the required concession, which should result in the imposition of an increased fee. The commentary is approving. The approach proposed in the commented judgment better takes into account the essence of a concession for the extraction of minerals from a deposit as an act granting the right to perform this activity only within the space designated by the boundaries of the mining area. It also more closely corresponds to the structure of liability for violating the rules of performing this activity adopted by the legislator. Consolidating this approach may be of significant importance for practice, as the application of an increased fee, which due to the method of calculation is by its nature higher than the additional fee that would be established in a similar situation, will result in an actual “tightening” of the liability for the extraction of minerals outside the mining area specified in the concession.

Bibliografia

Literatura

Karpus K., *Komentarz do art. 139 [w:] Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015.
Kohutek K., *Komentarz do art. 46 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej [w:] M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el. 2005.

- Lipiński A., *Interpretacyjne problemy prawa geologicznego i górniczego – tzw. „połowy bursztynu”*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 2.
- Lipiński A., *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin [w:] Prawne aspekty gospodarowania zasobami. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014.
- Przeszło E., Wolska H., *Koncesje w prawie geologicznym i górnicznym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019, nr 6(852).
- Radecki G., *Increased and additional fees governed by the Geological and Mining Law as examples of administrative pecuniary penalties*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2021, nr 2.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górniczne*, t. II: *Komentarz*, wyd. 1, 2016.
- Szalewska M., *Oplaty sankcyjne [w:] Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2016.
- Wołoszyn-Cichocka A., *Ewolucja polskich regulacji prawnych w zakresie koncesjonowania działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2019, nr 2.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górniczne (Dz.U. 1994, nr 27, poz. 96 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górniczne (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1290 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. 2024, poz. 236 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r., II GSK 1100/11, LEX nr 1387052.
- Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2016 r., II GSK 2230/14, LEX nr 1982646.
- Wyrok NSA z dnia 13 maja 2016 r., II GSK 2940/14, LEX nr 2207359.
- Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2019 r., II GSK 4714/16, LEX nr 2619127.
- Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., II GSK 292/20, LEX nr 3582007.
- Wyrok NSA z dnia 5 września 2023 r., II GSK 638/20, LEX nr 3622801.
- Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2025 r., II GSK 1542/21, LEX nr 3839771.

Inne

- Rządowy projekt ustawy – Prawo geologiczne i górniczne z dnia 16 grudnia 2008 r., Sejm RP VI kadencji, druk nr 1696.
- Rządowy projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców z dnia 21 listopada 2017 r., Sejm RP VIII kadencji, druk nr 2051.