Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 04:08:00

ARTYKUŁY
Studenckie Zeszyty Naukowe 2019, Vol. XXII, nr 40
DOI: 10.17951/szn.2019.22.40.71-84

Marek Mierzwa
Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej w Lublinie
marmierz996@gmail.com

Pozycja organów nadzoru górniczego w zakresie racjonalnego gospodarowania zasobami piasku i żwiru w Polsce

Position of mining offices regarding rational management of sand and gravel in Poland

STRESZCZENIE

Celem niniejszego tekstu jest przedstawienie ustawowych uprawnień i praktycznego funkcjonowania organów nadzoru górniczego w zakresie racjonalnego gospodarowania zasobami piasku i żwiru w Polsce. W ramach wprowadzenia do tematu omówione zostaną podstawowe informacje dotyczące złóż piasku i żwiru w Polsce, ich wydobycia oraz systemu ochrony. Dalsza część będzie poświęcona podstawie prawnej funkcjonowania nadzoru górniczego i charakterystyce kompetencji organów, które go sprawują. Następnie poruszone zostaną praktyczne aspekty funkcjonowania organów nadzoru górniczego, przyczyny ich nieefektywności, a także postulaty *de lege ferenda* w omawianym zakresie.

Słowa kluczowe: kopaliny, nadzór górniczy, nielegalne wydobycie, piasek, Wyższy Urząd Górniczy

1. WPROWADZENIE

W ciągu kilku ostatnich lat w ogólnoświatowej dyskusji dotyczącej podstawowych problemów cywilizacyjnych XXI wieku coraz częściej występuje temat wyczerpujących się zasobów kopalin, w tym piasku i żwiru. Gwałtowny rozwój budownictwa i infrastruktury transportowej spowodował, że piasek jest obecnie najpowszechniej wykorzystywaną kopaliną, przy stałym wzroście zapotrzebowania. Szacuje się, że jego wydobycie wynosi około 40 mld ton rocznie, co stanowi

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 04:08:00

70 % światowego wydobycia wszystkich surowców kopalnych[1]. Eksploatacja złóż piasku na tak dużą skalę często jest prowadzona w sposób nieracjonalny lub niezgodny z prawem, przez co stanowi zagrożenie dla środowiska i lokalnych społeczności[2].

Pogodzenie sprzecznych interesów środowiska i potrzeb życiowych społeczeństw wymaga reglamentowania przez państwo działalności gospodarczej polegającej na wydobyciu kopalin oraz objęcia złóż szczególną ochroną. Przykładem państwa, które ogranicza powszechny dostęp do korzystania ze złóż piasku i żwiru jest Polska. Poza nielicznymi wyjątkami, do wydobycia piasku i żwiru w Polce niezbędne jest uzyskanie koncesji[3]. Nadzór nad właściwym gospodarowaniem zasobami piasków i żwirów w Polsce sprawują: Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz Dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego[4].

Racjonalne gospodarowanie złożami sprowadza się do maksymalnego wykorzystania zasobów złóż, przy minimalizacji szkód w środowisku, a rolą nadzoru górniczego w tym zakresie jest czuwanie nad prawidłowością wydobycia złóż w zakładach górniczych oraz przeciwdziałanie nielegalnemu wydobyciu bez koncesji. W ramach wzmacniania pozycji organów nadzoru górniczego, od 2015 r. zostały one uprawnione do naliczania opłaty podwyższonej z tytułu wydobycia kopalin bez koncesji, co należało wcześniej do kompetencji starosty[5].

Mimo pozytywnych zmian w ustawodawstwie, nadzór górniczy nadal nie funkcjonuje wystarczająco efektywnie i wymaga kolejnych reform. Wskazuje na to rosnąca skala nielegalnego wydobycia, szacowanego według różnych danych nawet do 30% rocznie wydobywanej kopaliny, jego znikoma wykrywalność, czy też umarzanie około 50% postępowań w przedmiocie naliczenia opłaty podwyższonej za wydobycie kopaliny bez koncesji[6]. Celem artykułu jest charakterystyka uprawnień organów nadzoru górniczego w zakresie racjonalnego gospodarowania złożami piasków i żwirów, wskazanie przyczyn obniżających skuteczność ich funkcjonowania oraz przedstawienie proponowanych zmian w omawianym zakresie.

---

[1] https://www.focus.pl/artykul/czy-czeka-nas-globalna-wojna-o-piasek?page=4 (dostęp:18.09.2018 r.).

[2] A. Torres, J. Brandt, K. Lear, J. Liu, *A looming tragedy of the sand commons*, „Science", 2017 r., nr 357 (6355), s. 970–971.

[3] Wyjątkiem jest wydobycie w celu zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, nieprzekraczające 10 m3 w ciągu roku, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części opracowania.

[4] Art. 164 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126), dalej jako p.g.g.

[5] Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014, poz. 1133).

[6] https://www.pap.pl/aktualnosci/news,667420,na-nielegalnym-wydobyciu-kopalin-tracimy-ok-1-mld-zlrocznie. html (dostęp: 20.09.2018 r.); *Sprawozdanie z działalności urzędów górniczych w 2016 r.,* Wyższy Urząd Górniczy, Katowice 2017 r., s. 38–39.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 04:08:00

2. ZŁOŻA PIASKU I ŻWIRU W POLSCE – WYDOBYCIE I OCHRONA

Naturalne złoża piasku i żwiru są na terenie Polski powszechne, a rozmieszczenie kruszyw drobnych, których główny składnik stanowi piasek, jest na ogół równomierne. Natomiast złoża kruszywa grubego – z przewagą żwiru, występują nierównomiernie, w najmniejszym stopniu w centralnej Polsce[7]. Według danych opracowanych przez Państwowy Instytut Geologiczny w 2016 r. w Polsce występowało blisko 10 tyś udokumentowanych złóż piasku i żwiru, których zasoby przekraczają 19 miliardów ton. Blisko 4 tyś złóż o zasobach szacowanych na 12 miliardów ton jest dotychczas niezagospodarowanych[8].

Polska jest zaliczana do największych producentów kruszyw w Europie. W 2011 r. znajdowała się na 5 miejscu, z rekordową produkcją sięgającą 345 mln ton. Pierwszą trójkę tworzyły natomiast: Niemcy – 598 mln ton, Rosja – 473 mln ton, Francja – 379 mln ton. Należy jednak podkreślić, że dane te obejmują kruszywo naturalne (w tym łamane, czyli powstałe na skutek mechanicznego rozdrobnienia skał). Jeżeli chodzi o Polskę, to ponad 300 mln ton produkcji stanowiło nieprzetworzone kruszywo piaskowo-żwirowe pozyskane w procesie wydobycia[9]. Pod tym względem Polska zajmowała drugie miejsce w Europie, za Niemcami w przypadku których liczba ta wynosiła 316 mln ton[10].

Skala wydobycia piasku i żwiru w Polsce na przestrzeni ostatnich 50 lat ulegała wyraźnym zmianom. W 1968 r. wydobycie wynosiło 48 mln ton i stopniowo rosło, sięgając w 1989 r. 107 mln ton. W 1990 r. nastąpił wyraźny spadek – 60 mln ton, a w 1991 r. skala wydobycia była taka sama jak w 1968 r. Później znów nastąpił wzrost, który jak już wspomniano wcześniej osiągnął szczyt w 2011 r. – ponad 300 mln ton. Był on spowodowany realizacją inwestycji przed organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. W 2016 r. wydobycie wynosiło około 150 mln ton i obecnie taka tendencja się utrzymuje[11].

Złoża kopalin w Polsce, jako prawnie uznana część środowiska przyrodniczego są objęte ochroną na mocy ustawy z dnia 27 kwietnia 2011 – Prawo ochrony środowiska (u.p.o.ś.)[12]. Ochrona ma polegać na racjonalnym gospodarowaniu zasobami kopalin oraz ich kompleksowym wykorzystaniu, w tym kopalin towarzyszących[13].

---

[7] *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31.12.2016 r.* Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 2017, s.143.

[8] *Ibidem.*

[9] W. Kozioł i in., *Wydobycie i produkcja kruszyw naturalnych w Polsce i w Unii Europejskiej*, „Przegląd Górniczy", 2014, nr 10, s. 24–25.

[10] Annual Report European Aggregates Association (UEPG) 2012–2013, s.10.

[11] A. Piotrowska, *Złoża naturalnych piasków i żwirów, zasoby, wydobycie, obrót międzynarodowy,* „Surowce, maszyny budowlane", 2009, nr 4, s. 9–12.

[12] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2011 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799).

[13] Art. 125 u.p.o.ś.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 04:08:00

Zgodnie z u.p.o.ś eksploatacja złoża kopaliny powinna być prowadzona w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopaliny[14].

Szczegółowe regulacje dotyczące eksploatacji i zagospodarowania kopalin, w tym piasku i żwiru określa ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (p.g.g.)[15]. Zakres przedmiotowy tej ustawy obejmuje jednak tylko ochronę złóż w związku z ich eksploatacją. Nie dotyczy zaś złóż jedynie rozpoznanych, oraz takich których eksploatacja została zaniechana przed wyczerpaniem zasobów[16]. W takim przypadku wymaga się tylko ujawnienia udokumentowanych złóż w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych i wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego w celu ich ochrony[17].

Racjonalizowanie wydobycia i realizacja podstawowych założeń ochrony złóż piasku i żwiru odbywa się poprzez reglamentowanie przez państwo działalności gospodarczej polegającej na wydobyciu kopalin. W związku z tym, działalność polegająca na wydobyciu kopalin ze złóż może być wykonywana dopiero po uzyskaniu koncesji[18]. Jest to indywidualny akt administracyjny uchylający zakaz swobodnego podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w danej dziedzinie i tym samym dopuszczający adresata tego aktu do legalnego wykonywania takiej działalności[19]. Koncesja jest wydawana na wniosek przedsiębiorcy przez starostę albo marszałka województwa – w zależności od rozmiaru planowanego wydobycia, na okres zasadniczo nie krótszy niż 3 lata i nie dłuższy niż 50 lat[20]. Wydanie koncesji jest możliwe jeżeli wydobycie piasku i żwiru na wskazanym terenie nie naruszy przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. Natomiast w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania nie może ono naruszać sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach[21].

Szczegółowe wymagania dotyczące projektów zagospodarowania złóż, określone w celu zapewnienia racjonalnej gospodarki złożem, ochrony środowiska oraz zdrowia i życia ludzkiego zostały zawarte w Rozporządzeniu Ministra Środowiska

[14] Art. 126 u.p.o.ś.

[15] Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126).

[16] M. Nieć, B. Radwanek – Bąk, *op. cit.* s.14.

[17] Art. 95 ust. 1 p.g.g.

[18] Art. 21 ust.1 pkt 2 p.g.g.

[19] C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 254.

[20] Art. 21, 22 p.g.g.; możliwe jest również wydanie koncesji na okres krótszy niż 3 lata, jeżeli zawnioskuje o to przedsiębiorca.

[21] Art. 7 p.g.g.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 04:08:00

w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż z dnia 24 kwietnia 2012 roku[22]. Organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji gdy m.in. planowana działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa w tym z interesem surowcowym państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin[23].

Uzyskanie koncesji nie jest wymagane jedynie w przypadku wydobywania piasku i żwiru dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności, bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną. Dodatkowo należ spełnić następujące warunki: wydobycie będzie wykonywane bez użycia środków wystrzałowych, nie przekroczy 10 m^3 w roku kalendarzowym i nie naruszy przeznaczenia nieruchomości.

Wydobycie piasków i żwirów na własne potrzeby wiąże się z obowiązkiem zawiadomienia o tym organu nadzoru górniczego z 7 dniowym wyprzedzeniem. Takie zawiadomienie powinno określać lokalizację zamierzonych robót oraz planowany czas ich wykonywania. Naruszenie wyżej wymienionych wymagań stanowi podstawę do wydania przez właściwy organ nadzoru górniczego decyzji ustalającej opłatę podwyższoną[24]. Wynosi ona czterdziestokrotność stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej bez koncesji kopaliny[25]. W przypadku piasku opłata eksploatacyjna wynosi obecnie 0,6 zł za tonę[26].

3. NADZÓR GÓRNICZY W POLSCE – ORGANY I ICH KOMPETENCJE

Nadzór w administracji publicznej polega na możliwości władczego ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego, wraz z pociąganiem do odpowiedzialności osób, nakazywania naprawienia uchybień, z zagrożeniem karami dyscyplinarnymi w razie niewykonania tychże nakazów. Celem nadzoru górniczego jest po pierwsze: poprawa bezpieczeństwa i ochrona zdrowia pracowników zakładów górniczych, po drugie: ograniczanie uciążliwości oddziaływania górnictwa na ludzi i środowisko i po trzecie: optymalizacja zagospodarowania złóż kopalin[27]. Zakres podmiotowy nadzoru obejmuje przede wszystkim przedsiębiorców wydo-

[22] Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż z dnia 24 kwietnia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 511).

[23] Art. 29 ust. 1 p.g.g.

[24] Art. 4 p.g.g.

[25] Art. 140 ust. 3 pkt 3 p.g.g.

[26] Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 5 września 2017 r. w sprawie stawek opłat na rok 2018 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego (M.P. poz. 868).

[27] *Sprawozdanie z działalności urzędów górniczych w 2016 r.,* Wyższy Urząd Górniczy, Katowice 2017, s.4.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 04:08:00

bywających kopaliny (zakłady górnicze), a także np. podmioty wykonujące roboty geologiczne, przedsiębiorców prowadzących podziemne składowanie odpadów, podmioty zawodowo trudniące się wykonywaniem czynności ratownictwa górniczego. Zgodnie z p.g.g. zakładem górniczym jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje[28].

W przedmiotowym zakresie nadzoru górniczego nad ruchem zakładów górniczych mieści się: bezpieczeństwo i higiena pracy, bezpieczeństwo pożarowe, ratownictwo górnicze, gospodarka złożami kopalin w procesie ich wydobywania, ochrona środowiska i gospodarki złożem, zapobieganie szkodom, budowa i likwidacja zakładu górniczego, w tym rekultywacji gruntów po działalności górniczej[29]. Przy omawianiu kompetencji organów nadzoru górniczego szczególna uwaga zostanie poświęcona kompetencjom dotyczącym racjonalizacji zagospodarowania złóż piasku i żwiru.

System nadzoru górniczego w Polsce tworzą: Prezes Wyższego Urzędu Górniczego (Prezes WUG), dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych, Dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego (Dyrektor SUG)[30]. Prezes WUG jest centralnym organem administracji rządowej, działającym pod nadzorem ministra właściwego do spraw energii. Jest organem wyższego rzędu w stosunku do dyrektorów okręgowych urzędów górniczych oraz Dyrektora SUG i sprawuje nadzór nad ich działalnością. Powołuje go Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw energii[31].

Prezes WUG posiada szereg kompetencji ustawowych. Powołuje on specjalne komisje do kompleksowego opiniowania stanu rozpoznania i zwalczania zagrożeń naturalnych i technicznych w zakładach górniczych. Przygotowuje również projekty rozporządzeń do ustawy p.g.g. Prowadzi działalność promocyjną i informacyjną w zakresie związanym z zadaniami organów nadzoru górniczego. Ponadto inicjuje prace naukowo-badawcze oraz inicjuje i podejmuje przedsięwzięcia w zakresie poprawy bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia w górnictwie, wdrożenia postępu technicznego w dziedzinie górnictwa, racjonalnej gospodarki złożami kopalin oraz ograniczenia uciążliwości oddziaływania górnictwa na ludzi i środowisko. Ustala kierunki i wytyczne działania urzędów górniczych, a także może wydawać dyrektorom okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektorowi SUG polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności oraz żądać od nich informacji będących w ich posiadaniu. Dokonuje kompleksowego sprawdzenia i oceny stanu

[28] Art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g.
[29] Sprawozdanie z działalności… *op. cit.* s.7.
[30] Art. 164 p.g.g.
[31] Art. 166 p.g.g.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 04:08:00

bezpieczeństwa powszechnego, związanego z ruchem zakładu górniczego, stanu bezpieczeństwa pracy w górnictwie, stanu rozpoznania i zwalczania zagrożeń w zakładach górniczych, stanu ratownictwa górniczego oraz innych zagadnień związanych z prowadzeniem ruchu zakładów górniczych, a także przedkłada właściwym organom informacje, opinie i wnioski w tej dziedzinie. Sporządza również roczne sprawozdania z działalności urzędów górniczych[32].

Prezes WUG wykonuje swoje zadania przy pomocy Wyższego Urzędu Górniczego, działającego pod jego bezpośrednim kierownictwem, mającym siedzibę w Katowicach. Organizację wewnętrzną w postaci statutu WUG określa minister ds. energii w drodze zarządzenia[33].

Jak już wyżej wspomniano, Prezesowi WUG podlegają terenowe organy administracji rządowej: dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor SUG. Są oni przez niego powoływani i odwoływani. Dyrektorzy OUG kierują okręgowymi urzędami górniczymi i wykonują swoje zadania za ich pośrednictwem. Obecnie na terenie całego kraju funkcjonuje 11 okręgowych urzędów górniczych.

Podstawowym zadaniem okręgowych urzędów górniczych w odniesieniu do gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobywania jest bezpośredni nadzór i kontrola nad ruchem zakładów górniczych. W tym zakresie, w procesie opiniowania projektów zagospodarowania złóż, zatwierdzania planów ruchu zakładów górniczych oraz podczas przeprowadzanych kontroli, okręgowe urzędy górnicze egzekwują: realizację wymagań w zakresie wykorzystania zasobów złóż kopalin określonych w koncesjach oraz projektach zagospodarowania złóż; prawidłową i racjonalną gospodarkę złożami kopalin w procesie ich wydobywania oraz prawidłowe prowadzenie ewidencji zmian zasobów złóż w operatach ewidencyjnych zasobów złóż kopalin; sporządzanie, aktualizację i uzupełnianie dokumentacji mierniczo-geologicznej; rozpoznawanie i dokumentowanie warunków geologicznych zalegania złoża; wymagania dotyczące prawidłowej geologicznej obsługi zakładów górniczych[34].

Ponadto OUG w oznaczonym zakresie opiniują rozwiązania przyjęte w projektach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uzgadniają projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. OUG posiadają również uprawnienia do kierowania do sądów rejonowych wniosków w zakresie wykroczeń określonych w p.g.g. Mogą nakładać grzywny w drodze mandatu karnego w zakresie czynności inspekcyjno-technicznych w zakładach górniczych[35].

---

[32] Art. 166 p.g.g.

[33] Art. 166 ust. 2; Zarządzenie Ministra Energii z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie nadania statutu Wyższemu Urzędowi Górniczemu.

[34] Sprawozdanie z działalności… *op. cit.*

[35] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie nadania pracownikom zatrudnionym w urzędach górniczych, wykonującym czynności inspekcyjno-techniczne w zakładach górniczych, uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 520).

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 04:08:00

Do jednej z najważniejszych kompetencji dyrektorów OUG należy ustalanie opłaty podwyższonej za wykonywanie działalności bez wymaganej koncesji, czy bez zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych, w sprawach niezastrzeżonych dla ministra właściwego do spraw środowiska. Opłatę podwyższoną dyrektorzy OUG ustalają również za wydobywanie piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, w przypadku naruszenia wymagań określonych p.g.g. Do 2015 r. kompetencja ta przysługiwała starostom.

Do organów nadzoru górniczego należy również Dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego. Jest on organem nadzoru górniczego pierwszej instancji w odniesieniu do podziemnych zakładów górniczych właściwym rzeczowo w sprawach, m.in. górniczych wyciągów szybowych, szybów, stacji wentylatorów głównych, centrali i dyspozytorni wraz z systemami łączności, bezpieczeństwa i alarmowania oraz magistralnymi sieciami telekomunikacyjnymi. Wykonuje również zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w odniesieniu do niektórych obiektów budowlanych podziemnych zakładów górniczych[36]. Ze względu na marginalny zakres kompetencji Dyrektora SUG w omawianym zakresie nadzoru górniczego, nie będzie on szerzej poruszany.

Nadzór górniczy w Polsce pracuje na podstawie kilkuletniego, całościowego perspektywicznego planu działania – strategii. Obecnie jest realizowana „Strategia działania urzędów górniczych na lata 2015–2018". W strategii tej określono 8 celów, które nadzór górniczy zamierza osiągnąć do końca 2018 r. Cele dotyczą zasadniczo podniesienia poziomu bezpieczeństwa w polskich kopalniach, a także zwiększenia sprawności działania nadzoru górniczego. Wśród celów związanych z racjonalnym gospodarowaniem zasobami kopalin można wymienić np.: podniesienie skuteczności postępowań prowadzonych przez organy nadzoru górniczego w odniesieniu do działalności górniczej wykonywanej bez wymaganej koncesji, zwiększenie efektywności nadzoru nad oddziaływaniem górnictwa na środowisko, zapewnienie bezpieczeństwa przy wdrażaniu nowych technologii w górnictwie, pogłębianie dialogu społecznego w górnictwie.

4. FUNKCJONOWANIE NADZORU GÓRNICZEGO W PRAKTYCE I PROPOZYCJE ZMIAN

Mimo systematycznego zwiększania kompetencji organów nadzoru górniczego, należy stwierdzić, że niekoncesjonowana eksploatacja piasku i żwiru jest istotnym problemem gospodarczym, środowiskowym oraz społecznym na obszarze całego kraju. Zanotowany w ostatnich latach wzrost cen surowców skalnych oraz zwięk-

[36] art. 169 p.g.g.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 04:08:00

szone zapotrzebowanie na kruszywa piaskowo-żwirowe sprawiły, że ilość miejsc, w których wydobywana jest ta kopalina bez odpowiednich zezwoleń i opłat z roku na rok wzrasta[37]. Problemem jest również sprawowanie nadzoru nad zakładami górniczymi, które funkcjonują na podstawie koncesji, bowiem eksploatacja złoża jest często prowadzona w sposób nieprawidłowy[38].

Według danych opracowanych przez Państwową Służbę Geologiczną, nielegalne wydobycie w latach 2013–2014 sięgało 5 % całości wydobytej kopaliny, sumaryczna strata Skarbu Państwa z tytułu nieudzielonej opłaty eksploatacyjnej wyniosła 7,33 mln zł, zaś wartość rynkowa nielegalnie wydobytej kopaliny w latach 2013–2014 wynosiła 559,8 mln zł[39]. Natomiast Ministerstwo Środowiska, szacuje, że około 30 % wydobycia piasku odbywa się w sposób nielegalny, a ponad 20 % kopalń działa bez koncesji na wydobycie[40]. W latach 2002–2009, aż 75% spraw dotyczących niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin zostało umorzonych[41]. Według danych z 2016 r. liczba ta zmniejszyła się do 50 %[42]. Jak widać, dane te są bardzo rozbieżne, co dodatkowo utrudnia ocenę skali problemu.

Przyczyn takiego stanu rzeczy należy doszukiwać się na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, istnieje szereg czynników które sprzyjają nielegalnemu wydobyciu. Zaliczyć do nich można przede wszystkim długotrwały i kosztowny proces uzyskania koncesji na wydobycie, brak możliwości legalnego wydobycia piasku bez koncesji (poza wydobyciem w celu zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, nieprzekraczające 10 m3 w ciągu roku), niska świadomość społeczna w zakresie regulacji normujących wydobycie kopalin oraz konsekwencji wynikających z nielegalnego wydobycia.

Po drugie, istnieją również czynniki bezpośrednio osłabiające efektywne funkcjonowanie nadzoru górniczego. Należą do nich: brak wyspecjalizowanej kadry; niewystarczające możliwości techniczne, szczególnie widoczne przy szacowaniu ilości wydobytej kopaliny i w postępowaniu dowodowym w przedmiocie ustalenia opłaty podwyższonej z tytułu nielegalnego wydobycia, brak współpracy organów nadzoru górniczego z innymi organami administracji publicznej.

Ponadto sporo problemów wynikających z nieścisłości przepisów pojawia się na gruncie trzech ustaw: ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne

---

[37] I. Walentek, M. Sołomacha, K. Olejniczak, *Problem niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin okruchowych w Polsce*, „Gospodarka surowcami mineralnymi", 2016, nr 1(32), s.120.

[38] *Eksploatacja kopalin ze złóż województwa wielkopolskiego*, Raport NIK, Warszawa 2015 r., s.7–9.

[39] I. Walentek, M. Sołomacha, K. Olejniczak, *Niekoncesjonowana eksploatacja kruszyw żwirowo-piaskowych na Pomorzu*, „Kruszywa: produkcja – transport – zastosowanie", 2017, nr 2, s. 96–97.

[40] https://www.pap.pl/aktualnosci/news,667420,na-nielegalnym-wydobyciu-kopalin-tracimy-ok-1-mld-zl rocznie.html (dostęp: 15.10.2018 r.).

[41] I. Walentek, M. Sołomacha, K. Olejniczak, *Niekoncesjonowana… op. cit.,* s.122.

[42] Sprawozdanie z działalności… *op. cit.,* s.38–39.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 04:08:00

i górnicze, ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. W polskim systemie prawnym nie ma ustawowej definicji wydobycia, czy niwelacji terenu, co jest szczególnie kłopotliwe w przypadku realizacji inwestycji budowlanych. Zdecydowana większość inwestycji budowlanych wymaga bowiem niwelacji terenu lub dokonania wykopów pod fundamenty. Powstałe w ten sposób masy ziemne mogą być uznane zarówno jako odpad, jak i kopalinę, ponieważ ich klasyfikacja odbywa się według nieprzejrzystego kryterium celu prowadzonej działalności[43]. W przypadku wydobycia celem jest pozyskanie kopaliny, zaś w przypadku niwelacji odpowiednie ukształtowanie terenu, w tym w szczególności przygotowanie go na potrzeby późniejszych robót budowlanych.

Jak duże problemy stwarzają powyższe braki i do jak różnych wniosków potrafią prowadzić pokazuje analiza orzecznictwa. Zgodnie z ustawą o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. odpad to „każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany”[44]. W wyroku z dnia 9 września 2009 r. NSA stwierdził: „pojęcie pozbycie się, które stanowi przesłankę do uznania za odpad, w istocie oznacza zmianę sposobu użytkowania wskazanego przedmiotu, czyli użytkowanie w inny sposób aniżeli nakazuje to przeznaczenie danego przedmiotu, a nowy sposób użytkowania mógłby wywoływać niekorzystne oddziaływanie na środowisko”[45]. Jednak co w sytuacji, gdy celem działalności jest pozbycie się mas ziemnych, które jednak nadają się do sprzedaży w taki sam sposób jak masy ziemne pozyskane w ramach działalności, której celem jest wydobycie? Zgodnie z wyrokiem WSA z dnia 19 sierpnia 2014 r. „cechą istotną dla uznania substancji za kopalinę jest jedynie jej zdatność do sprzedaży, a nie faktyczne przeznaczenie”[46]. Natomiast według wyroku WSA z dnia 14 kwietnia 2013 r. zabronione jest wydobywanie kopalin ze złóż wykonywane inaczej, niż w sposób zarobkowy, zorganizowany i ciągły, a więc w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, a także bez uzyskania stosownej koncesji na tego rodzaju działalność[47]. Tak przyjęta interpretacja prowadziłaby do wniosku, że w celu dokonania niwelacji terenu inwestor musi uzyskać koncesję na budowę, ponieważ w większości przypadków pozyskany materiał będzie nadawał się do sprzedaży, więc należy traktować go jako kopalinę, zaś kopalinę w ilości przekraczającej 10m3 rocznie można wydobyć jedynie na podstawie uzyskanej koncesji.

Wydanie koncesji jest możliwe jeżeli wydobycie piasku i żwiru na wskazanym terenie nie naruszy przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie

---

[43] https://www.kieruneksurowce.pl/artykul,4558,pojecie-odpadow-w-prawie-polskim-i-wspolnotowym.html (dostęp: 10.10.2018 r.).

[44] Art. 3 ust.1 pkt 6 ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 992).

[45] Wyrok NSA z dnia 9 września 2009 r., II OSK 960/08.

[46] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 sierpnia 2014 r. III SA/Gl 650/14.

[47] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2013, VI SA/Wa 510/13.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 04:08:00

zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach[48]. W orzecznictwie wypracowano pogląd, że nie jest wystarczające, aby planowana działalność była niesprzeczna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego czy też ze studium, tj. dała się pogodzić z przeznaczeniem terenu. Musi być ona zgodna z ustaleniami w nich zawartymi. Nie można zatem uzyskać koncesji na wydobycie piasku i żwiru na nieruchomości znajdującej się np. w sferze przestrzeni produkcyjnej, zabudowy mieszkaniowej, czy usługowej[49]. Zestawiając to z wcześniej przedstawioną interpretacją przepisów – skoro inwestor w większości przypadków musiałby uzyskać koncesje na wydobycie mas ziemnych w ramach przeprowadzenia niwelacji terenu, czy wykonania wykopów pod fundamenty, to realizacja inwestycji byłaby niemożliwa na terenie, gdzie nie można prowadzić działalności wydobywczej na podstawie koncesji, ponieważ prowadziłoby to do naruszenia przeznaczenia nieruchomości. W związku z tym realizacja inwestycji w sferze przeznaczonej w miejscowym planie zagospodarowania do zabudowy mieszkaniowej, wymagająca w ramach niwelacji usunięcia mas piasku czy żwiru, byłaby niemożliwa w świetle przedstawionej powyżej interpretacji przepisów. Taka nieprecyzyjność i wynikająca z niej różna interpretacja przepisów utrudnia zarówno efektywne funkcjonowanie organów nadzoru górniczego, jak i podejmowanie działalności przez obywateli.

Wśród proponowanych rozwiązań, mających na celu usprawnienie działalności nadzoru górniczego coraz częściej pojawia się pomysł powołania straży geologicznej. Według Ministerstwa Środowiska miałaby to być formacja uzbrojona w broń krótką, karabiny, paralizatory, pałki, czy miotacze gazu uprawniona do zatrzymywania obywateli i doprowadzania na policję, czy też dokonania przeszukiwań. Według Najwyższej Izby Kontroli do ujawnienia nielegalnego wydobycia dochodzi dopiero po jego zakończeniu – żaden z badanych przez Izbę przypadków nie dotyczył aktywnego wyrobiska. W efekcie zidentyfikowanie sprawców jest niemal niemożliwe, a nawet trudno jest określić wielkość strat finansowych. Zdaniem Ministra Środowiska, funkcjonowanie służby umożliwiłoby szybsze reagowanie i umożliwiało wydanie nakazu wstrzymania nielegalnego wydobycia[50].

Dobrą propozycją wydaje się również zwiększenie wykorzystania przez organy nadzoru górniczego nowoczesnych technologii, w tym zdjęć lotniczych, zdjęć z dronów. Ułatwiłoby to lokalizowanie nielegalnych kopalni i określenie rozmiarów wydobycia. Możliwość taką daje projekt ISOK (Informacyjny System

[48] Art. 7 p.g.g.

[49] Por. Wyrok NSA z dnia 7 maja 2013 r., GSK 312/12, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 marca 2014 r., II SA/Bd 1590/13.

[50] http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/976940,od-2017-straz-geologiczna-uzbrojona-w-karabiny-i-paralizatory. html, (dostęp: 10.10.2018 r.).

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 04:08:00

Osłony Kraju), w ramach którego tworzona jest dla całego obszaru lądowego Polski wysokorozdzielcza cyfrowa ortofotomapa. Analiza zdjęć lidarowych pozwala na dokładną lokalizację wyrobiska oraz określenie postępu prowadzonych prac wydobywczych[51].

Nielegalne wydobycie piasku i żwiru najczęściej odbywa się pod pozorem budowy stawów hodowlanych, basenów, domów jednorodzinnych, niwelacji terenu, regulacji rzek itp[52]. Trzeba jednak rozróżnić sytuacje w której rzeczywistym celem było wydobycie kopaliny, ukryte pod pozorem realizacji inwestycji, od pozyskania mas ziemnych jako efekt uboczny, niezbędny do ukończenia inwestycji zgodnie z projektem budowlanym oraz uzyskanym pozwoleniem na budowę. Podstawowym postulatem wykorzystania złóż kopalin jako nieodnawialnych składników środowiska jest ich racjonalne wykorzystanie. Pozyskiwanie mas ziemnych w ramach prawidłowo przeprowadzonego procesu budowlanego nie sprzeciwia się temu postulatowi. Pozyskanie piasku czy żwiru po zakończeniu inwestycji jest często niemożliwe, zwłaszcza przy zabudowie mieszkalnej, przemysłowej lub handlowej. Skoro większość inwestycji budowlanych wiąże się z pozyskiwaniem mas ziemnych, należałoby rozważyć, czy nie warto wprowadzić do systemu prawnego kolejnej możliwości legalnego wydobycia kopalin, obok działalności koncesjonowanej i wydobycia w celu zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej. Uzyskanie koncesji jest bowiem długotrwałe i kosztowne, wydobycie na własne potrzeby ograniczone do 10 m3 w ciągu roku jest instytucją o marginalnym znaczeniu, ze względu na swoją niepraktyczność.

5. PODSUMOWANIE

Złoża piasku i żwiru w Polsce są objęte ochroną, a państwo ogranicza swobodne korzystanie z nich poprzez wprowadzenie konieczności uzyskania koncesji na wydobycie. Kluczową rolę w racjonalnym gospodarowaniu złożami piasku i żwiru, według założeń ustawodawcy, mają odgrywać organy nadzoru górniczego. Zostały one wyposażone w szereg kompetencji, wśród których jedną z najistotniejszych jest możliwość naliczania opłaty podwyższonej z tytułu nielegalnego wydobycia.

Jednak jak pokazuje praktyka, nadzór górniczy w zakresie racjonalnej gospodarki złożami piasku i żwiru nie jest wystarczająco skuteczny, przez co nielegalne wydobycie nadal stanowi istotny problem. Organy nadzoru górniczego nie reagują odpowiednio wcześnie, wykrywalność nielegalnego wydobycia jest niska, a połowa postępowań wszczętych przez organy górnicze z tytułu nielegalnego wydobycia

[51] I. Walentek, M. Sołomacha, K. Olejniczak, Niekoncesjonowana… *op. cit.* s.133.
[52] *Ibidem.*

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 04:08:00

kończy się umorzeniem[53]. Istotnym problemem jest również nieścisłość przepisów, utrudniająca rozgraniczenie wydobycia piasku od pozyskania mas ziemnych jako efekt uboczy innej działalności – np. realizacji inwestycji budowlanej.

Wśród proponowanych rozwiązań, mających usprawnić działanie nadzoru górniczego, wskazuje się m.in.: powołanie Straży Geologicznej. Jej funkcjonariusze mieliby być wyposażeni w broń i uprawnieni do zatrzymywania osób prowadzących nielegalne wydobycie. Mniej radykalne rozwiązania dotyczą przede wszystkim większego wykorzystania nowoczesnych technologii, która pozwala zwiększyć skuteczność przy wykrywaniu działań niezgodnych z prawem.

Zdaniem autora, warto również rozważyć wprowadzenie możliwości wydobycia piasku w związku z realizacją inwestycji budowlanej. Regulacje powinny nie tylko chronić zasoby naturalne oraz środowisko przed nadmierną szkodliwą ingerencją, ale i stanowić warunki dla ich efektywnego wykorzystania, a więc nie tylko wprowadzać bariery, ale i ułatwiać racjonalne, a więc efektywne, wykorzystanie zasobów. Jest to zgodne z interesem gospodarczym kraju oraz założeniami ochrony środowiska naturalnego.

BIBLIOGRAFIA

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2011 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126)

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014, poz. 1133).

Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż z dnia 24 kwietnia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 511).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie nadania pracownikom zatrudnionym w urzędach górniczych, wykonującym czynności inspekcyjno-techniczne w zakładach górniczych, uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 520).

Zarządzenie Ministra Energii z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie nadania statutu Wyższemu Urzędowi Górniczemu.

Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 5 września 2017 r. w sprawie stawek opłat na rok 2018 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego (M.P. poz. 868).

OPRACOWANIA

Annual Report European Aggregates Association (UEPG) 2012–2013

Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31.12.2016 r. Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 2017

[53] https://www.rp.pl/artykul/1196195-Prawo-geologiczne-i-gornicze--NIK-o-eksploatacji-kopalin-w-Wielkopolsce.html (dostęp: 12.10.2018 r.).

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 04:08:00

Eksploatacja kopalin ze złóż województwa wielkopolskiego, Raport NIK, Warszawa 2015 r.,
Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995
Kozioł W., Ciepliński A., Machniak Ł., Jacaszek C., Borcz A., *Wydobycie i produkcja kruszyw naturalnych w Polsce i w Unii Europejskiej*, „Przegląd Górniczy", 2014, nr 10
Piotrowska A., *Złoża naturalnych piasków i żwirów, zasoby, wydobycie, obrót międzynarodowy,* „Surowce, maszyny budowlane", 2009, nr 4
Sprawozdanie z działalności urzędów górniczych w 2016 r., Wyższy Urząd Górniczy, Katowice 2017,
Torres A., Brandt J., Lear K., Liu J., *A looming tragedy of the sand commons*, „Science", 2017 r., nr 357 (6355)
Walentek L., Sołomacha M., Olejniczak K., *Problem niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin okruchowych w Polsce*, „Gospodarka surowcami mineralnymi", 2016, nr 1(32)
Walentek L., Sołomacha M., Olejniczak K., *Niekoncesjonowana eksploatacja kruszyw żwirowo-piaskowych na Pomorzu*, „Kruszywa: produkcja – transport – zastosowanie", 2017, nr 2

WYKAZ ORZECZEŃ

Wyrok NSA z dnia 9 września 2009 r., II OSK 960/08
Wyrok NSA z dnia 7 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 312/12,
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2013, VI SA/Wa 510/13
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 marca 2014 r. II SA/Bd 1590/13
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 sierpnia 2014 r. III SA/Gl 650/14

STRONY INTERNETOWE

http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/976940,od-2017-straz-geologiczna-uzbrojona-w-karabiny-i-paralizatory.html
https://www.pap.pl/aktualnosci/news,667420,na-nielegalnym-wydobyciu-kopalin-tracimy-ok-1-mld-zl rocznie.html
https://www.focus.pl/artykul/czy-czeka-nas-globalna-wojna-o-piasek?page=4
https://www.rp.pl/artykul/1196195-Prawo-geologiczne-i-gornicze--NIK-o-eksploatacji-kopalin-w-Wielkopolsce.html
https://www.kieruneksurowce.pl/artykul,4558,pojecie-odpadow-w-prawie-polskim-i-wspolnotowym.html

SUMMARY

The goal of this paper is to present statutory powers and practical aspects of functioning of mining offices regarding rational management of sand and gravel in Poland. In the introductory section, basic informations regarding deposits of sand and gravel, their mining and protection system will be presented. Following that, author focuses on legal basis of mining supervision and competencies of mining authorities. At the end, a subject functioning of mining offices will be raised, alongside with de lege ferenda aspects of the topic.

Keywords: mine, mining supervision, illegal mining, sand, State Mining Authority