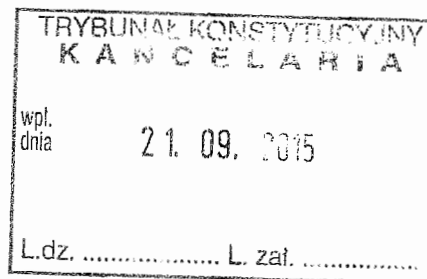




PG VIII TK 61/15
(SK 19/15)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M T. o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981 ze zm.) z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 56 pkt 5 w zw. z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2015 r., poz. 196) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) **w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym**

(Dz. U. z 2015 r., poz. 1064) – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

UZASADNIENIE

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna została skierowana na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Decyzją z dnia marca 2012 r. Marszałek Województwa udzielił S Spółce z o.o. z siedzibą w S koncesji na wydobywanie granitu ze złoża położonego w tej miejscowości.

Odwołanie od tej decyzji złożyła M T. (dalej: M T. lub Skarżąca), będąca współwłaścicielką nieruchomości położonej w miejscowości C znajdującej się w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru górniczego wyznaczonego koncesją udzieloną przez Marszałka Województwa

Decyzją z dnia września 2012 r. Minister Środowiska umorzył postępowanie odwoławcze na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.). W uzasadnieniu tej decyzji organ administracji wskazał m.in., iż, zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 196; dalej: Prawo geologiczne i górnicze), Skarżąca, będąca współwłaścicielką nieruchomości położonej poza wyznaczonym koncesją obszarem koncesyjnym, nie ma statusu strony postępowania prowadzonego na podstawie przepisów Działu III Prawa geologicznego i górniczego.

Wyrokiem z dnia grudnia 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę M T. na wymienioną decyzję Ministra Środowiska.

W uzasadnieniu wyroku WSA stwierdził m.in., że Minister Środowiska w zaskarżonej decyzji prawidłowo przyjął, iż, zgodnie z art. 41 ust. 2 Prawa

geologicznego i górniczego, M T. nie legitymuje się statusem strony w postępowaniu koncesyjnym. Jest bowiem współwłaścicielką nieruchomości położonej poza wyznaczonym koncesją obszarem górnicznym, jak również poza projektowanym terenem górnicznym.

Wyrokiem z dnia października 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną M T. od wyroku WSA w W. z dnia grudnia 2012 r.

W uzasadnieniu wyroku NSA podkreślił m.in., iż art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 28 k.p.a. Kwestia interesu prawnego właścicieli nieruchomości położonych poza obszarem górnicznym wyznaczonym koncesją została rozstrzygnięta przez samego ustawodawcę, który uznał ich za niemających interesu prawnego w postępowaniu koncesyjnym i wyłączył od udziału w tymże postępowaniu. NSA stwierdził, iż M T., jako współwłaścicielka nieruchomości położonej poza obszarem górnicznym, nie jest stroną postępowania koncesyjnego z uwagi na treść art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego, a tym samym nie mogła skutecznie wnieść odwołania od decyzji koncesyjnej. W konsekwencji NSA ocenił jako prawidłowe zastosowanie w rozstrzyganej przez sąd I instancji sprawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., pozwalającego na zakończenie postępowania odwoławczego bez merytorycznego rozstrzygnięcia, ze względu na jego bezprzedmiotowość z przyczyn podmiotowych.

W skardze konstytucyjnej Skarżąca zarzuciła, iż kwestionowany przepis jest niezgodny z *art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1, a także w zw. z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji (petitum skargi konstytucyjnej)*.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżąca podniosła m.in., że art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego narusza jej prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, *gdyż nie da się on pogodzić z zasadami demokratycznego państwa prawa w rozumieniu tego przepisu (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 3)*. Nie można bowiem

zaakceptować normy prawnej, której wyłącznym celem jest arbitralne ograniczenie bądź pozbawienie określonej kategorii podmiotów prawa do ochrony ich słusznego interesu. W ocenie Skarżącej, stanowi to nie tylko naruszenie prawa do sądu, lecz również *otwartą kontestację* konstytucyjnych gwarancji dla równości wszystkich wobec prawa, wynikających z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca zwróciła uwagę, że zaskarżony przepis jest niezgodny z definicją strony, zawartą w art. 28 k.p.a. Podkreśliła przy tym, że w sprawie, na tle której skierowała skargę konstytucyjną, wykazała istnienie interesu prawnego uzasadniającego uznanie Jej w postępowaniu koncesyjnym za stronę w rozumieniu art. 28 k.p.a. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie ma Ona jednak możliwości obrony swojego interesu prawnego w postępowaniu koncesyjnym, gdyż przepisy Prawa geologicznego i górniczego faktycznie *derogują kodeksową definicję strony*. Skarżąca podniosła ponadto, że, pod rządami ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 ze zm.; dalej: ustawa z 1994 r.), która obowiązywała do dnia 31 grudnia 2011 r., w postępowaniu koncesyjnym miał prawo uczestniczyć każdy podmiot, będący stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a.

W ocenie Skarżącej, niezgodność z art. 2 Konstytucji zaskarżonego przepisu przejawia się w tym, że przewiduje on wykluczenie określonej kategorii podmiotów od udziału w postępowaniu koncesyjnym na podstawie kryteriów niejasnych lub niepełnych, przed zakończeniem postępowania koncesyjnego. Przepis art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego wyklucza podmioty będące właścicielami lub użytkownikami gruntów położonych poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego. Według Skarżącej, nie wiadomo, jak rozumieć w tym kontekście pojęcie *projektowanego obszaru górniczego*.

Skarżąca podniosła ponadto, że kwestionowany przepis nie uwzględnia faktu, iż powierzchnia i granice obszaru górniczego wyznaczane są dopiero w

decyzji kończącej postępowanie koncesyjne. *W aktualnym stanie prawnym o tym, kto jest stroną postępowania przesądza (...) nie szczegółowy przepis prawa ani rozstrzygnięcie organu, lecz wola wnioskodawcy, który jednostronnie i władczo projektuje obszar górniczy w taki sposób, by maksymalnie ograniczyć krąg uczestników postępowania* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 4). Zwróciła przy tym uwagę, że przewidziane w zaskarżonej regulacji wykluczenie obejmuje w pierwszym rzędzie właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości przyległych do obszaru górniczego, a więc faktycznie położonych na obszarach terenów górniczych.

W piśmie do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2015 r., uzupełniającym braki formalne skargi konstytucyjnej, Skarżąca wskazała m.in., iż przepis art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego narusza gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu poprzez odebranie prawa do domagania się kontroli sądowej decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących bezpośrednio Jej interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Zaskarżony przepis wyklucza bowiem uznanie za stroną postępowania wymienionych w nim osób nawet wówczas, gdy przedmiot postępowania koncesyjnego dotyczy bezpośrednio ich interesu prawnego - co uniemożliwiło Skarżącej obronę swojego *bezsportnego interesu prawnego* w postępowaniu koncesyjnym i na drodze postępowania sądownoadministracyjnego.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, Skarżąca ponownie podkreśliła, iż o tym, kto jest stroną postępowania koncesyjnego, decyduje w istocie podmiot występujący z wnioskiem o uzyskanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, gdyż to on w tymże wniosku wyznacza granice obszaru górniczego w rozumieniu art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego.

Zdaniem Skarżącej, wnioskodawca może *dowolnie zaprojektować granice obszaru górniczego i ta propozycja wiąże organ przy ustalaniu kręgów podmiotów mających status strony w postępowaniu koncesyjnym, niezależnie od*

tego, czy przedłożony przez przedsiębiorcę ubiegającego się o koncesję projekt obszaru górniczego będzie pokrywał się z obszarem górniczym faktycznie ustalonym w późniejszej decyzji koncesyjnej (pismo Skarżącej do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2015 r., str. 2).

W ocenie Skarżącej, *nierówność stron jest tu wyraźnie i bezdyskusyjnie widoczna*. Skarżąca zwróciła ponadto uwagę, że kwestionowany przepis bezzasadnie pozbawia statusu strony postępowania koncesyjnego także inną jeszcze kategorię podmiotów, a mianowicie właścicieli i posiadaczy nieruchomości położonych w granicach terenu górniczego, a więc powierzchni, na którą rozciąga się negatywne, czy też wręcz szkodliwe oddziaływanie koncesjonowanej działalności górniczej.

W ocenie Skarżącej, art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego *programuje wprost nierówność stron oddając decydującą przewagę przedsiębiorcy ubiegającemu się o koncesję, z krzywdzącym i niedającym się zaakceptować upośledzeniem pozycji podmiotów narażonych na szkodliwe skutki koncesjonowanej działalności górniczej lub geologicznej przedsiębiorcy* (pismo Skarżącej do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2015 r., str. 2).

Uzasadniając zarzut naruszenia wzorców z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, Skarżąca podniosła, iż wynikające z zaskarżonego przepisu ograniczenie podmiotowe wymierzone jest wprost w gwarancje ochrony własności indywidualnej przewidziane w tychże wzorcach kontroli.

Skarżąca stwierdziła ponadto, iż *opisane naruszenia praw podmiotowych, które implikuje i wymusza zaskarżony przepis (...), nie dają się pogodzić z zasadami demokratycznego państwa prawa w rozumieniu art. 2 Konstytucji, skoro dopuszczają, czy nawet po prostu zakładają z góry, brak jakiejkolwiek możliwości obrony zagrożonych praw, w tym w szczególności praw chronionych Konstytucją, przez ich podmioty* (tamże).

Udział w postępowaniu w niniejszej sprawie zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO), który przedstawił stanowisko, że art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika, z *petitum* i uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz pisma Skarżącej do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2015 r. wynika, że istotą skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie jest zarzut naruszenia konstytucyjnych gwarancji ochrony praw własności. Podstawowymi wzorcami kontroli - wbrew treści *petitum* skargi konstytucyjnej - powinny zatem być przede wszystkim przepisy art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Według Rzecznika, Skarżąca podnosi bowiem głównie argumenty uzasadniające zarzut, że Jej prawo własności nie jest właściwie chronione w ramach postępowania koncesyjnego ze względu na nieuzasadnione ograniczenie kręgu stron tego postępowania w art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego. Źródłem zarzutów Skarżącej, dotyczących naruszenia przez zaskarżony przepis art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, jest przy tym przysługujące Jej prawo własności nieruchomości, położonej w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru górniczego.

W ocenie RPO, przepis art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż nadmiernie i nieproporcjonalnie ogranicza środki ochrony praw własności, a tym samym narusza konstytucyjne gwarancje poszanowania i ochrony własności.

Rzecznik wskazał m.in., iż ograniczenie przewidziane w zaskarżonym przepisie powoduje, że, legitymujący się interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a., właściciele nieruchomości sąsiadujących z obszarem górnicznym i znajdujących się na terenie górnicznym zostali pozbawieni wszelkich uprawnień stron postępowania administracyjnego przewidzianych w przepisach k.p.a. Dotyczy to przede wszystkim braku środków procesowych ochrony ich praw, a także wyłączenia możliwości czynnego udziału w postępowaniu koncesyjnym

oraz dostępu do akt sprawy. Przepis art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego, poprzez ograniczenie kręgu stron postępowania koncesyjnego jedynie do samego wnioskodawcy, stwarza istotne zagrożenie naruszenia konstytucyjnego prawa ochrony własności i innych praw majątkowych oraz narusza konstytucyjny zakaz ochrony prawa własności przed nieuzasadnioną ingerencją osób trzecich.

RPO podkreślił, że obowiązek ochrony własności obejmuje również konieczność zagwarantowania właścicielowi nieruchomości prawa do informacji oraz kontroli - przede wszystkim, by zapobiec zakłócaniu przez osoby trzecie korzystania z własności ponad rozsądną miarę wynikającą z wyważenia ochrony prawnej przyznanej właścicielom sąsiadujących nieruchomości, tj. gwarancji ich prawnie uzasadnionych interesów. W ocenie Rzecznika, prawa właścicieli sąsiednich nieruchomości najpełniej realizowane są przez udział w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym rozpoczęcie prowadzenia koncesjonowanej działalności.

Rzecznik stwierdził m.in., że ustawodawca, wprowadzając regulację ograniczającą ochronę prawa własności przysługującego właścicielom nieruchomości sąsiadującym z obszarem górniczym wyznaczonym koncesją na wydobycie kopalin ze złóż, nie zapewnił *mechanizmu umożliwiającego ochronę ich praw*. Przewidziany przez ustawodawcę poziom ochrony praw właścicieli tychże nieruchomości, ograniczającej się do możliwości udziału w procedurach planistycznych oraz skorzystania ze środków prawnych przewidzianych w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.; dalej: k.c.) jest zaś niedostateczny.

Rzecznik zwrócił ponadto uwagę, że ustawodawca nie wykazał żadnych innych okoliczności, poza przyspieszenia procedury udzielania koncesji, uzasadniających wprowadzone w art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego ograniczenia praw właścicieli nieruchomości sąsiadującym z obszarem górniczym wyznaczonym koncesją na wydobycie kopalin ze złóż. Podkreślił też,

że ustawodawca zrezygnował z zachowania równowagi stosunków społecznych, decydując się na wprowadzenie zaskarżonej regulacji sprzyjającej tylko wybranej grupie podmiotów, tj. przedsiębiorcom ubiegającym się o udzielenie koncesji.

W niniejszej sprawie jako wzorce kontroli Skarżąca wskazała przepisy art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1, a także w zw. z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

Z brzmienia tego przepisu da się odczytać trzy odrębne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego i państwa sprawiedliwego. Połączone te zasady wytwarzają ogólniejszą i bardziej abstrakcyjną zasadę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, w której każda z tych trzech zasad elementarnych musi być wyjaśniana w powiązaniu i z uwzględnieniem pozostałych (K. Działocha, *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Nr XIII, str. 24, przyt. za L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2007 r., uwagi do art. 2, str. 10). Przepis ten uznać trzeba za fundament konstytucyjnoprawnego porządku Państwa Polskiego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU Nr 3/2001, poz. 51).

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, *każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd.*

Jest to jedno z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedna z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do sądu obejmuje: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury sądowej, 2) prawo do właściwej, odpowiednio ukształtowanej

procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności – sprawiedliwego, rzetelnego postępowania sądowego, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 25 stycznia 2011 r., sygn. P 8/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 2; 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54; 15 maja 2012 r., sygn. P 11/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 50; 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96).

Istota sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej zawiera się w zapewnieniu stronom możliwości korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowaniu rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Tak rozumiana rzetelność proceduralna obejmuje w szczególności: prawo do wysłuchania; prawo do informowania; zapewnienie uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu; prawo do ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności; sprawne rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie, umożliwienie wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd. Minimalne wymogi w zakresie rzetelnej procedury wyznacza z jednej strony nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania uczestników postępowania, z drugiej zaś – zakaz arbitralnego działania sądu. Zasada sprawiedliwości proceduralnej ma charakter uniwersalny, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 8; 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10; 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08,

OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55; 11 marca 2014 r., sygn. K 6/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 29).

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, tj. merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, oraz prawo do sądowej kontroli aktów, które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. W tym ostatnim przypadku sąd realizuje czynności z zakresu ochrony prawnej, chroniąc jednostkę przed arbitralnością działań podmiotu sprawującego władztwo publiczne (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52; 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1). Z perspektywy Konstytucji istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości. Wystarczy, by w kompetencji sądów była ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu niesądowego. *Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które - dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym - zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33). Prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, *op. cit.*).

Z konstytucyjnej zasady równości, zawartej w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, wynika nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie posiadają. Ustalenie, czy

zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga zatem ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazania tych elementów, które są prawnie relewantne (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 czerwca 2001 r. sygn. K. 23/00, OTK ZU Nr 5/2001, poz. 124; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88; 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz.60; 9 grudnia 2014 r., sygn. K 46/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 117).

Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU Nr 6/A/2008, poz. 109). Różnicowanie podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, jest dopuszczalne (nie narusza zasady równości), ale warunkiem *sine qua non* jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego owo zróżnicowanie jest dokonywane (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70 czy 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24).

Art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż ochrona prawna własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia ma być równa dla wszystkich. Jest to jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego. Z tych względów art. 64 ust. 2 powinien być interpretowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zdanie drugie ustawy zasadniczej). Przy odnoszeniu zasady równości do praw, które gwarantuje art. 64, jednocześnie powołuje się art. 64 ust. 2 i art. 32, zakładając, iż wynikają z nich analogiczne konsekwencje prawne (*vide* – L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003 r., tom III, uwagi do

art. 64, str. 16 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216 i 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83).

Jeśli chodzi o wzorzec z art. 64 ust. 3 Konstytucji, to przepis ten stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W normie tej zawarty jest bezwzględny zakaz naruszania istoty prawa własności, tj. wprowadzania takiej regulacji prawnej, która – nie znosząc prawa własności – w praktyce uniemożliwiłaby korzystanie z niego (*vide* – B. Banaszak, *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2008, Wydawnictwo CH. Beck, str. 470-471 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2000 r., sygn. K. 14/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 61).

Naruszenie istoty prawa majątkowego chronionego w art. 64 Konstytucji występuje wtedy, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść określonego prawa i uniemożliwiają realizację przez to prawo funkcji, którą ma ono pełnić w porządku prawnym, opartym na założeniach wskazanych w przepisach ustrojowych ustawy zasadniczej lub w ogóle uniemożliwią korzystanie z tego prawa (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34 oraz z 5 maja 2011 r., sygn. P 110/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 31).

W niniejszej sprawie, przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zasadności zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej, konieczne jest rozważenie kwestii formalnych dotyczących dopuszczalności oraz zakresu jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się bowiem, że na każdym etapie postępowania Trybunał jest obowiązany do badania

dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania skargi (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70).

Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane zostało spełnieniem wymogów wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, sprecyzowanych w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064; dalej: ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym), która weszła w życie z dniem 30 sierpnia 2015 r.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia

przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, *op. cit.*; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, *op. cit.* oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1 i 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62).

W kontekście niniejszej sprawy zauważyć trzeba, że ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r. uchyliła ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym).

Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 31 sierpnia 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W niniejszej sprawie postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało wszczęte przed dniem 30 sierpnia 2015 r.

W zakresie dotyczącym wymogów formalnych skargi konstytucyjnej, których niespełnienie jest podstawą umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanej tą skargą, w niniejszej sprawie będzie miał zatem zastosowanie przepis art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

W myśl tego przepisu, skarga konstytucyjna powinna odpowiadać wymaganiom dotyczącym pisma procesowego, a ponadto powinna zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub

prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1), wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (pkt 2), a także uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego (pkt 3).

Na marginesie zauważyć wypada, że przepisowi art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w przedstawionym zakresie odpowiada regulacja zawarta w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, który stanowi:

Art. 65. 1. W skardze należy:

- 1) określić przedmiot kontroli - przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;*
- 2) wskazać, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego, i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone;*
- 3) uzasadnić zarzut niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;*
- 4) przedstawić stan faktyczny oraz:*
 - a) udokumentować datę doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 64,*
 - b) poinformować, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 64, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.*

Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie

relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem (*vide* – Z. Czeszejko – Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999 r., str. 113 – 114). Uzasadnienie zarzutu naruszenia praw i wolności musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów oraz normami konstytucyjnymi, które stanowią określone prawa lub wolności przysługujące skarżącemu. *Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przynieszone w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny* (wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Do oceny niekonstytucyjności przepisu konieczne jest więc przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako wzorce kontroli. Jest to warunek formalny dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny.

W związku z tym zauważyć trzeba, że z treści skargi konstytucyjnej M T. oraz pisma z dnia 9 marca 2015 r., uzupełniającego braki formalne tej skargi, wynika, że Skarżąca nie spełniła wymogu uzasadnienia podniesionych zarzutów naruszenia przez zaskarżony przepis wzorców z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Nie przedstawiła szczegółowej i precyzyjnej argumentacji uprawdopodobniającej te zarzuty, która przemawiałaby za obaleniem domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia wzorca z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Skarżąca nie wskazała cechy relewantnej, jaką w takim samym

stopniu cechowałyby się podmioty ubiegające się o uzyskanie koncesji na wydobywanie kopalin oraz właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego, których praw dotyczy koncesja – co pozwalałoby na uznanie ich za podmioty podobne. Tym samym nie uzasadniła zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację konstytucyjnej zasady równości i związanej z nią zasady równej ochrony praw majątkowych.

W skardze konstytucyjnej nie przedstawiono także argumentacji uzasadniającej zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji. W szczególności nie wykazano, w jaki sposób przepis art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego naruszać miałby konstytucyjnie chronioną istotę prawa własności. Zarzutu tego nie uzasadniono i nie powołano dowodów na jego poparcie. Nie można w tym przedmiocie uznać za wystarczające stwierdzenia Skarżącej, że, przeciwstawiając się wnioskowi o udzielenie koncesji na odkrywkową działalność górniczą w bezpośrednim sąsiedztwie swojej nieruchomości, broniła swoich praw właścicielskich, zaś w toku postępowania koncesyjnego, jak i sądownoadministracyjnego wykazywała, iż projektowana działalność polegająca na odkrywkowej eksploatacji złoża granitu z użyciem materiałów wybuchowych stwarza bezpośrednie zagrożenie zarówno dla jej siedliska, jak również dla zdrowia i życia mieszkańców tej nieruchomości, przyległej do spornego obszaru górniczego. W związku z czym, odmowa przyznania Jej praw strony w tym postępowaniu (...) *narusza istotę prawa własności w rozumieniu ust. 3 art. 64 Konstytucji RP* (pismo Skarżącej do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2015 r., str. 3).

Zauważyć ponadto należy, że przyjęcie w skardze konstytucyjnej przepisów art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 jako pozostających w związku z wzorcem podstawowym nie zwalnia od obowiązku uzasadnienia zarzutów ich naruszenia przez zaskarżoną regulację. Wymóg dotyczący konieczności przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności

zaskarżonych norm prawnych z wzorcami kontroli odnosi się bowiem do każdego z podniesionych w skardze konstytucyjnej zarzutów.

W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 września 2008 r., sygn. U 5/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 122 i 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4). Obowiązkiem skarżącego jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia jego konstytucyjnych praw, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293).

Zgodnie zaś z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał, orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej. Konsekwencją tej zasady jest zarówno niemożność samodzielnego określania przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotu kontroli, jak i zastępowania skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy oraz określenia wzorca kontroli konstytucyjnej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 maja 2007 r., sygn. SK 98/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 56 i 24 września 2013 r., sygn. SK 39/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 107).

W zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego z art. art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji skarga konstytucyjna M T. nie spełnia zatem wymogów formalnych, określonych w art. 47 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

W tej części postępowanie w niniejszej sprawie podlega więc umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w zw. z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W niniejszej sprawie należy także odnieść się do przyjętych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli (w zakresie, w jakim skarga ta podlega rozpoznaniu).

Z przyjętego w jej *petitum* porządku wzorców kontroli wynika, iż Skarżąca jako zasadniczy wzorzec w niniejszej sprawie wskazała art. 2 Konstytucji. Przepis art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej został zaś powołany jako pozostający w związku z art. 2 jako wzorcem podstawowym, pełniąc funkcję uzupełniającą względem tegoż wzorca.

Jeśli chodzi o przepis art. 2 Konstytucji, to powołanie go jako wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną może nastąpić zupełnie wyjątkowo. W przepisie tym wyrażona jest bowiem zasada państwa prawa i szereg wywodzonych z niej zasad składowych, których adresatami są władze publiczne i którym wyznaczają one określone powinności. Korelatem tych powinności, co do zasady, nie są określone prawa podmiotowe jednostki.

Przyjmuje się, że art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi, ale pod warunkiem, że zostanie sprecyzowany zarzut naruszenia prawa podmiotowego nim chronionego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1), bądź też, kiedy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z naruszeniem art. 2 wiąże się naruszenie innych konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39 i 9 listopada

2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lutego 2006r., sygn. Ts 183/05, OTK ZU nr 3/B/2006, poz. 119). Przepis art. 2 Konstytucji może stanowić pomocniczy wzorzec kontroli, przy jednoczesnym wskazaniu innej naruszonej normy konstytucyjnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 marca 2004 r., sygn. SK 23/03, OTK ZU Nr 3/A/2004, poz. 18).

W kontekście wskazanego porządku wzorców kontroli, przyjętego w *petitum* skargi konstytucyjnej, zauważyć wypada, że, interpretując zasadę orzekania w granicach zaskarżenia, należy brać pod uwagę ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą na istotę skargi konstytucyjnej składają się zarówno treści wyrażone w jej *petitum*, jak i te, które zawarte są w uzasadnieniu, a zatem decydujące znaczenie w tej materii ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Zasada ta znajduje zastosowanie zarówno w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, jak również do norm stanowiących podstawę kontroli (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120 i 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68).

Rola *petitum* ogranicza się przy tym do usystematyzowania wątpliwości konstytucyjnych oraz wskazania głównych w tym względzie wzorców kontroli (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12 oraz 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9). Szczegółowa argumentacja przytoczona przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym może jednak jednoznacznie wskazywać, że – wbrew brzmieniu *petitum* pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) – zmierza ono w istocie do poddania kontroli konstytucyjnej innej treści normatywnej, wyrażonej przez określone przepisy prawne, niż wskazana w *petitum* lub z perspektywy innego wzorca niż

powołany w *petitum* środka zaskarżenia (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7). W każdej sprawie konieczne jest rekonstruowanie zgłoszonego zarzutu niekonstytucyjności, z punktu widzenia treści normatywnej poddawanej kontroli i wzorców tejże kontroli, łącznie z treści *petitum* skargi konstytucyjne (pytania prawnego, wniosku), jak i uzasadnienia (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2010 r., sygn. P 62/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 47).

W niniejszej sprawie z treści *petitum* i uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że podstawowym wzorcem kontroli jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 2 stanowi jedynie wzorzec pomocniczy.

Przystępując do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych przez Skarżącą zauważyć należy, że z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, iż w niniejszej sprawie rozważenia wymaga przede wszystkim problem zgodności z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji (zasadą państwa prawnego) rozwiązania pozbawiającego właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego, prawa do zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji o udzieleniu koncesji na prowadzenie działalności określonej w art. 21 ust. 1 tej ustawy.

W Prawie geologicznym i górniczym ustawodawca wprowadził wymóg uzyskania koncesji na wykonywanie działalności w zakresie: poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 tej ustawy (z wyłączeniem złóż węglowodorów); poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla; wydobywania kopalin ze złóż; poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż; podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji; podziemnego składowania odpadów; podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 21 ust. 1).

Wykonywanie wskazanej działalności wymaga zatem uzyskania ostatecznej decyzji administracyjnej o udzieleniu koncesji, czyli takiej, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji (art. 16 § 1 k.p.a.). Decyzja ta wydawana jest po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego (koncesyjnego), wszczynanego na wniosek zainteresowanego podmiotu i prowadzonego przez właściwy organ administracji publicznej (organ koncesyjny).

Udzielanie koncesji regulują przepisy Działu III Prawa geologicznego i górniczego.

Zgodnie z art. 21 ust. 4 Prawa geologicznego i górniczego, koncesji udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż 3 lata i nie dłuższy niż 50 lat. Możliwe jest udzielenie koncesji na czas krótszy niż 3 lata, jeżeli wnioskuje o to przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie koncesji.

W zależności od rodzaju prowadzonej działalności koncesji udzielają: minister właściwy do spraw środowiska, starosta, marszałek województwa (art. 22 Prawa geologicznego i górniczego).

Zgodnie z art. 30 Prawa geologicznego i górniczego, koncesja na prowadzenie działalności określonej w art. 21 ust. 1 tej ustawy określa: rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności; przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność; czas obowiązywania koncesji; termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby - przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności.

W myśl art. 32 ust. 1 wymienionej ustawy, koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża wyznacza również *granice obszaru i terenu górniczego*.

Obszar górniczy to *przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji* (art. 6 pkt 5 Prawa geologicznego i górniczego).

Terenem górniczym jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego (art. 6 pkt 15 Prawa geologicznego i górniczego).

Pojęcie roboty górnicze oznacza wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą (art. 6 pkt 12 Prawa geologicznego i górniczego).

Zakład górniczy to wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje (art. 6 pkt 18 Prawa geologicznego i górniczego).

W świetle art. 32 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego, podstawą wyznaczenia granic obszaru górniczego jest dokumentacja geologiczna i odpowiednio projekt zagospodarowania złoża albo plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla.

W Prawie geologicznym i górniczym przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych bez względu na miejsce ich występowania, oraz złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek są objęte własnością górniczą, która przysługuje Skarbowi Państwa (art. 10 ust. 1, 2 i 5 Prawa geologicznego i górniczego). W sensie cywilnoprawnym, wymienione w art. 10

ust. 1 i 2 Prawa geologicznego i górniczego złoża nie stanowią więc części składowych nieruchomości gruntowych należących do innych podmiotów niż Skarb Państwa, nawet wówczas, gdy są położone w granicach przestrzennych tych nieruchomości określonych w art. 143 k.c. Złoża te są zatem odrębnymi rzeczami, stanowiącymi przedmiot własności Skarbu Państwa (*vide* – W. Szydło, *Zakres władzy dyskrecjonalnej i współdziałania organów samorządu terytorialnego przy udzielaniu koncesji geologicznych i górniczych*, Samorząd Terytorialny nr 11/2014, str. 50 i przytoczone tam piśmiennictwo).

Treścią prawa własności górniczej jest korzystanie z przedmiotu tej własności, w granicach określonych przez ustawy, z wyłączeniem innych osób, albo rozporządzanie tym prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkowania górniczego. Uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie wynikającym z własności górniczej w odniesieniu do działalności wymagającej koncesji wykonują organy koncesyjne (art. 12 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego).

Ustanowienie użytkowania górniczego następuje w drodze umowy zawartej na piśmie, która staje się skuteczna z dniem uzyskania koncesji (art. 13 ust. 1 i 1a Prawa geologicznego i górniczego). W tym zakresie prawo własności nieruchomości gruntowej podlega więc ograniczeniu na rzecz Skarbu Państwa. Nie została przewidziana możliwość ustanowienia użytkowania górniczego na nieruchomości gruntowej Skarbu Państwa.

Złoża pozostałych kopalin, niewymienionych w art. 10 ust. 1 i 2 Prawa geologicznego i górniczego (w tym także złoża granitu), objęte są prawem własności nieruchomości gruntowej (art. 10 ust. 3 tej ustawy).

Na te złoża rozciąga się prawo własności nieruchomości gruntowych przysługujące właścicielom poszczególnych nieruchomości, w granicach wynikających z art. 143 k.c., czyli określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie danej nieruchomości gruntowej.

Złoża kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego, położonych w granicach przestrzennych poszczególnych

nieruchomości gruntowych (zakreślonych w art. 143 k.c.), stanowią części składowe poszczególnych nieruchomości, którymi swobodnie dysponować może właściciel danej nieruchomości gruntowej (*vide* – W. Szydło, *op. cit.*, str. 51). Kopaliny, które mogą być wydobywane metodą odkrywkową, należy uznać za część składową nieruchomości (*vide* – wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 kwietnia 2013 r., sygn. III SA/Gl 2012/12, LEX nr 1374199).

Zgodnie z art. 41 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego, *jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, stronami postępowania w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są ich właściciele (użytkownicy wieczysti).*

Będący przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie przepis art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego stanowi:

Art. 41.2. Stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu nie są właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych.

Przepisy art. 41 ust. 1 i 2 Prawa geologicznego i górniczego są przepisami szczególnymi w stosunku do art. 28 k.p.a., zgodnie z którym *stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.*

W świetle istniejącego stanu prawnego, stronami postępowania koncesyjnego są zatem – co do zasady – tylko właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości gruntowych znajdujących się w granicach projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejsca wykonywania robót geologicznych.

Przepis art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego w sposób jednoznaczny i wyraźny odbiera status strony postępowania koncesyjnego właścicielom (użytkownikom wieczystym) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego, tj. przestrzeni,

w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wykonywania działalności w postaci wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla i prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji, oraz właścicielom nieruchomości położonych poza miejscami wykonywania robót geologicznych – niezależnie do tego, czy postępowanie koncesyjne dotyczy interesu prawnego tychże właścicieli (użytkowników wieczystych).

W dalszej części niniejszego stanowiska właściciele ci (użytkownicy wieczystości) będą określani jako właściciele nieruchomości sąsiednich.

Z uwagi na to, że sprawa, w związku z którą skierowana została rozpoznawana skarga konstytucyjna, dotyczyła udzielenia koncesji na wydobycie kopalin ze złóż, o których mowa w art. 10 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego, w dalszej części niniejszego stanowiska mowa będzie o takiej właśnie koncesji. Zawarte w niniejszym stanowisku uwagi, dotyczące kwestionowanej regulacji, odnoszą się jednak zasadniczo także do koncesji na prowadzenie pozostałych rodzajów działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego.

Kwestionowana regulacja prowadzi do pozbawienia właścicieli nieruchomości sąsiednich możliwości uruchomienia procedury sądownoadministracyjnej w sprawach dotyczących udzielenia koncesji. Pozbawiając ich bowiem praw strony w postępowaniu koncesyjnym, wyłącza w ten sposób możliwość zaskarżenia do organu odwoławczego decyzji o udzieleniu koncesji na wydobycie kopalin wydanych przez organ koncesyjny, a tym samym zamyka drogę do żądania przeprowadzenia kontroli legalności tej decyzji przez sąd administracyjny.

Jeżeli w postępowaniu administracyjnym organ odwoławczy ustali, że wnoszący odwołanie nie jest stroną w sprawie, postępowanie odwoławcze podlega umorzeniu na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. (*vide* – uchwała 7

sędziów NSA z dnia 5 lipca 1999 r., sygn. OPS 16/98, Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych, oraz wyroki NSA z dnia: 7 września 2012 r., sygn. II OSK 905/11, Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych; 24 września 2014 r., sygn. I OSK 1317/13, LEX nr 1664465).

Zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest każdy, kto ma w tym interes prawny.

Zgodnie zaś z art. 33 § 1 p.p.s.a., w postępowaniu sądownoadministracyjnym uczestnikami na prawach strony są podmioty biorące udział w postępowaniu administracyjnym, które nie wniosły skargi, a których interesu prawnego dotyczy wynik postępowania przed sądem administracyjnym. Podmiotom tym udział w postępowaniu sądowym przysługuje z mocy prawa z chwilą wszczęcia takiego postępowania. W myśl art. 33 § 2 p.p.s.a., udział w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze uczestnika mogą zgłosić osoby niebiorące udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczył ich interesu prawnego.

Kryterium *interesu prawnego*, na którym oparta jest legitymacja do wniesienia skargi, oznacza, że akt, czynność, bezczynność organu administracji lub przewlekłe prowadzenie postępowania musi dotyczyć interesu prawnego skarżącego, który musi być własny, indywidualny i oparty o konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego. Istnieje on wtedy, kiedy można wskazać przepis prawa, z którego możliwe jest wywiedzenie dla danego podmiotu określonych praw lub obowiązków. Przyjmuje się, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej. Istoty interesu prawnego należy więc upatrywać w jego związku z konkretną normą prawną. Może to być norma należąca do każdej gałęzi prawa (nie tylko do prawa administracyjnego), na podstawie której w postępowaniu administracyjnym

określony podmiot, w określonym stanie faktycznym, może domagać się konkretyzacji jego uprawnień lub obowiązków bądź żądać przeprowadzenia kontroli określonego aktu lub czynności w celu ochrony jego sfery praw i obowiązków przed naruszeniami dokonanyymi tym aktem i doprowadzenia tego aktu do stanu zgodnego z prawem. Od tak pojmowanego interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, to jest sytuację, w której dany podmiot swojego zainteresowania sprawą nie może poprzeć przepisami prawa. Przymiotu strony nie ma osoba, która swój udział w postępowaniu opiera na potrzebie ochrony lub zaspokojenia interesu faktycznego (*vide* – wyroki NSA z dnia: 3 czerwca 1996 r., sygn. II SA 74/96, ONSA 1997/2/89; 24 listopada 2004 r., sygn. OSK 919/04, ONSAiWSA 2005/5/92 i 28 sierpnia 2013 r., sygn. I OSK 478/12, LEX nr 1372097 oraz postanowienia NSA z dnia: 22 listopada 2012 r., sygn. I OSK 2719/12, LEX nr 1239442; 26 marca 2013 r., sygn. I GSK 290/13, LEX nr 1299282; 4 kwietnia 2013 r., sygn. I GSK 343/13, LEX nr 1320393, a także B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003 r., str. 424).

W istniejącym stanie prawnym sądy administracyjne nie mogą zatem kwestionować decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego w instancji odwoławczej, których podstawą jest wniesienie środka odwoławczego przez podmiot niebędący stroną postępowania administracyjnego.

W konsekwencji, podmioty niemające statusu strony w postępowaniu administracyjnym pozbawione są środków prawnych pozwalających na merytoryczne rozpoznanie przez sąd administracyjny wydanych w tymże postępowaniu decyzji administracyjnych.

Reasumując, w świetle istniejącego stanu prawnego, przepis art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego prowadzi do zamknięcia drogi do sądu właścicielom nieruchomości sąsiednich, uniemożliwiając im uruchomienie procedury sądownoadministracyjnej dotyczącej kontroli legalności wydania przez

organ koncesyjny ostatecznej decyzji o udzieleniu koncesji – gdyż pozbawia tych właścicieli praw strony w postępowaniu koncesyjnym.

Zauważyć przy tym należy, że kontrola tego rodzaju indywidualnych aktów prawnych należy do realizowanych przez niezawisły sąd czynności z zakresu ochrony prawnej jednostki przed arbitralnością działań podmiotów sprawujących władzę publiczną. Jak już wcześniej wskazano, prawo do sądowej kontroli indywidualnych aktów godzących w konstytucyjne prawa i wolności jednostki mieści się w zakresie prawa obywatela do sądowego wymiaru sprawiedliwości wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji

Jak wskazał NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia października 2014 r. w sprawie o sygn. (Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych), w Prawie geologicznym i górnictwym ustawodawca przyjął, że o przyznaniu właścicielowi nieruchomości gruntowej statusu strony w postępowaniu koncesyjnym decyduje usytuowanie tej nieruchomości w granicach projektowanego albo istniejącego obszaru górnictwego lub miejsca wykonywania robót geologicznych. O nadaniu właścicielowi nieruchomości statusu strony postępowania nie decyduje zaś istnienie po jego stronie interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.

W związku z tym należy zwrócić uwagę, że nie budzi wątpliwości, iż prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności na podstawie koncesji uzyskanej w toku postępowania koncesyjnego może negatywnie oddziaływać na korzystanie prze właścicieli nieruchomości sąsiednich z tychże nieruchomości. Podkreślić trzeba, że kwestionowany przepis może obejmować także właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości znajdujących się w granicach projektowanego terenu górnictwego, tj. nieruchomości objętych przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górnictwych zakładu górnictwego (*vide* – wyrok NSA z dnia 25 marca 2013 r., sygn. II GSK 2322/11, LEX nr 1334127).

Wskazane oddziaływanie może mieć oczywiście różny charakter i stopień uciążliwości. Może ono przejawiać się m.in. w – wywołanych pracami

górnictwem – nadmiernym hałasem, wibracjach, wstrząsach, deformacji krajobrazu, emisji pyłów, a w krańcowych sytuacjach zagrożeniem bezpieczeństwa ludzi i budynków znajdujących się na nieruchomościach sąsiednich. Prowadzić też może do znacznego spadku wartości rynkowej nieruchomości objętej tym oddziaływaniem.

Kwestionowana regulacja prowadzi zatem do pozbawienia właścicieli nieruchomości sąsiednich prawa do żądania kontroli decyzji administracyjnej o udzieleniu koncesji w postępowaniu sądownoadministracyjnym w sytuacji, gdy decyzja ta może prowadzić do ograniczenia realizacji przez tychże właścicieli przysługującego im prawa własności (użytkowania wieczystego), w wyniku naruszeń spowodowanych prowadzeniem działalności objętej koncesją.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że, w świetle omawianych wcześniej regulacji Prawa geologicznego i górnictwa dotyczących własności złóż kopalin, w praktyce często będzie występowała sytuacja, gdy podmiot wnioskujący o wydanie koncesji na wykonywanie działalności określonej w art. 21 ust. 1 tej ustawy jest równocześnie właścicielem nieruchomości gruntowej, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność.

W takich przypadkach podmiot ten będzie jedyną stroną postępowania koncesyjnego (jak w sprawie, na tle której skierowana została skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie).

Po raz kolejny podkreślić trzeba, że zaskarżony przepis wyłącza z udziału w postępowaniu koncesyjnym właścicieli nieruchomości sąsiednich – niezależnie od tego, czy przedmiotowe postępowanie dotyczy ich interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Równocześnie, w świetle przepisów Prawa geologicznego i górnictwa, organ koncesyjny w postępowaniu koncesyjnym opiera się w znacznej mierze na informacjach przedstawionych przez podmiot wnioskujący o wydanie koncesji.

Podmiot ten, zgodnie z art. 24 ust. 1 Prawa geologicznego i górnictwa, we wniosku o udzielenie koncesji obowiązany jest zamieścić informacje

wymagane stosownymi przepisami z zakresu ochrony środowiska i działalności gospodarczej oraz określić m.in.

- właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków;
- swoje prawa do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca;
- czas, na jaki koncesja ma być udzielona, wraz ze wskazaniem terminu rozpoczęcia działalności;
- sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego, we wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin wnioskodawca powinien ponadto określić m.in. złożę kopaliny lub jego część, która ma być przedmiotem wydobywania (pkt 1); wielkość i sposób zamierzonego wydobywania kopaliny (pkt 2); stopień zamierzonego wykorzystania zasobów złoża kopaliny (pkt 3); projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego, przedstawione zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych, z zaznaczeniem granic podziału terytorialnego kraju (pkt 4); geologiczne i hydrogeologiczne warunki wydobywania (pkt 5).

W myśl art. 26 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego, wnioskodawca dołącza do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywania kopalin dowody istnienia:

- 1) prawa do korzystania z informacji geologicznej, jakie w zakresie niezbędnym do prowadzenia zamierzonej działalności przysługuje wnioskodawcy, oraz kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną;
- 2) prawa przysługującego wnioskodawcy do nieruchomości gruntowej, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność w zakresie

wydobywania kopaliny metodą odkrywkową, lub dowód przyrzeczenia jego ustanowienia (nie dotyczy to węgla brunatnego).

W postępowaniu koncesyjnym decyzja o udzieleniu koncesji w znacznej mierze opiera się więc na danych przedstawionych przez wnioskodawcę będącego jedyną stroną tegoż postępowania, podczas gdy może ona prowadzić do naruszenia praw właścicieli nieruchomości sąsiednich, na które działalność objęta koncesją może negatywnie oddziaływać.

Trudno przyjąć, że w tych okolicznościach organ koncesyjny ma pełen obraz sytuacji i możliwość rozstrzygnięcia z poszanowaniem indywidualnych interesów właścicieli tych nieruchomości.

Podkreślić przy tym należy, że, przewidziana w Prawie geologicznym i górnictwie, instytucja koncesji jest przejawem reglamentacyjnego działania administracji o charakterze prewencyjnym, umożliwiające organom administracji ocenę zgodności z prawem zamierzonej działalności w sferze wydobywania złóż kopaliny.

Przy udzieleniu koncesji organy koncesyjne powinny uwzględniać zarówno przepisy Prawa geologicznego i górnictwa, jak i przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.; dalej: ustawa o swobodzie działalności gospodarczej). W myśl art. 21 ust. 2 Prawa geologicznego i górnictwa, w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do koncesjonowania działalności stosuje się bowiem przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, z wyjątkiem jej art. 11 ust. 3 - 9.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, *organ koncesyjny może odmówić udzielenia koncesji lub ograniczyć jej zakres w stosunku do wniosku o udzielenie koncesji albo odmówić zmiany koncesji:*

- 1) *gdy przedsiębiorca nie spełnia warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją określonych w ustawie lub warunków podanych do wiadomości przedsiębiorcom w trybie art. 48 ust. 2 lub art. 51 ust. 1;*

- 2) ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli;
- 3) jeżeli w wyniku przeprowadzonego przetargu, o którym mowa w art. 52, udzielono koncesji innemu przedsiębiorcy lub przedsiębiorcom;
- 4) w przypadkach określonych w odrębnych przepisach.

W Prawie geologicznym i górnicyzm szczególny przypadek odmowy udzielenia koncesji przewidziany został w art. 29, który stanowi:

Art. 29. 1. Jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu - uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji.

1a. Organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji, jeżeli wniosek o udzielenie koncesji obejmuje tę samą przestrzeń oraz rodzaj działalności, a w przypadku wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny lub koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża - również rodzaj kopaliny, objęte już koncesją udzieloną innemu podmiotowi.

2. Odmowa udzielenia koncesji na podziemne składowanie odpadów następuje również, jeżeli istnieje uzasadniona technicznie, ekologicznie lub ekonomicznie możliwość odzysku lub możliwość unieszkodliwiania odpadów w inny sposób niż przez ich składowanie.

Organ koncesyjny w postępowaniu koncesyjnym powinien również uwzględnić wymogi wynikające z art. 7 Prawa geologicznego i górnicyzm, zgodnie z którym podejmowanie i wykonywanie działalności określonej tą ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia

nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach (ust. 1). W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach (ust. 2).

Dla udzielenia koncesji na działalność polegającą na wydobywaniu kopalin konieczna jest zatem zgodność zamierzenia koncesyjnego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli jest uchwalony, lub z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy. Przewidziane kryteria należy stosować w sposób ścisły. Niedopuszczalne jest natomiast stosowanie innych kryteriów niż te, które są przewidziane w Prawie geologicznym i górnictwym, w szczególności odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*vide* – wyroki WSA: w Krakowie – z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. III SA/Kr 286/13, LEX nr 1407623 i z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. III SA/Kr 832/14, LEX nr 1601569; w Bydgoszczy – z dnia 11 marca 2014 r., sygn. II SA/Bd 1590/13, LEX nr 1457915).

Organ koncesyjny będzie miał zatem prawny obowiązek udzielenia przedsiębiorcy požądanej przez niego koncesji i nie będzie mógł odmówić jej wydania, jeżeli:

- przedsiębiorca będzie spełniał wszystkie ustawowe i ustalone indywidualnie przez organ koncesyjny warunki wykonywania działalności objętej koncesją;
- nie wystąpi żadne zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa bądź obywateli, jak również nie zostanie uprzednio przeprowadzony żaden przetarg, w wyniku którego koncesję na danym terenie otrzyma inny przedsiębiorca;

- zamierzona działalność nie będzie się sprzeciwiała interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin;

- zamierzona działalność nie będzie uniemożliwiała wykorzystania nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem (*vide* - W. Szydło, *op. cit.*, str. 55 i nast.).

Koncesja na wydobycie kopalin ma więc cechy decyzji administracyjnej związanej, a nie decyzji o charakterze uznaniowym.

Przepis art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego prowadzi zatem do pozbawienia określonej w nim grupy podmiotów prawa do żądania sądowej kontroli legalności udzielonej koncesji w sytuacji, gdy decyzja o udzieleniu koncesji ma charakter związany, zaś – jak już podniesiono – organ koncesyjny, wydając ją, opiera się głównie na stanowisku przedstawionym przez podmiot ubiegający się o uzyskanie koncesji.

Dodatkowo wskazać należy, że, w świetle regulacji zawartych w art. 26 ust. 1 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 i 2 Prawa geologicznego i górniczego, organ koncesyjny ustala, kto jest stroną postępowania koncesyjnego, na podstawie projektu położenia obszaru górniczego, przedłożonego przez podmiot ubiegający się o udzielenie koncesji. Następuje to w toku postępowania koncesyjnego (precyzyjnie – wraz z jego wszczęciem), pomimo iż ostateczne wyznaczenie obszaru górniczego następuje w decyzji koncesyjnej wydanej po zakończeniu tegoż postępowania.

Niezależnie od powyższego zauważyć trzeba, że w istniejącym stanie prawnym właścicielom nieruchomości sąsiednich nie przysługują środki prawne, które skutecznie zastąpiłyby prawo do żądania kontroli decyzji o udzieleniu koncesji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

Nie można za takowe uznać przysługujących im środków cywilnoprawnych, w szczególności zaś możliwości wystąpienia z powództwem na podstawie art. 222 § 2 k.c.

Dochodzenie na podstawie tego przepisu roszczenia o przywrócenie stanu poprzedniego i o zaniechanie naruszeń w przypadku naruszenia prawa własności nieruchomości, określonych w art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego, przez negatywne oddziaływanie na nie działalności objętej koncesją, mogłoby być nieskuteczne.

Przywrócenie stanu poprzedniego, czy też zaniechanie naruszeń, w praktyce mogłoby bowiem wiązać się z koniecznością bądź ograniczenia działalności koncesyjnej, bądź też nawet jej zaprzestania.

Zauważyć przy tym należy, iż, w razie skierowania sprawy na drogę postępowania cywilnego, na właścicielu nieruchomości sąsiedniej żądającym ochrony będzie spoczywał ciężar dowodu (art. 6 k.c.), a ponadto będzie on obowiązany ponieść – często niemałe – koszty (np. opłata stosunkowa).

Właściciel ten nie ma zarazem żadnej pewności co do pozytywnego rozstrzygnięcia i może się zdarzyć, że – np. wskutek drobnych błędów formalnych – nie tylko nie uzyska skutecznej ochrony przed naruszeniem jego praw, albo przynajmniej odszkodowania z tytułu poniesionej szkody, ale też będzie musiał zwrócić inwestorowi koszty postępowania (art. 98 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.).

Podnieść ponadto trzeba, że przysługujące właścicielom nieruchomości sąsiednich środki cywilnoprawne w praktyce mogą być możliwe do wykorzystania dopiero po wydaniu koncesji i rozpoczęciu przez przedsiębiorcę określonej nią działalności, a zatem z reguły po upływie pewnego czasu, gdy zorientują się, że działalność ta narusza ich prawa.

Z uwagi na to, że właściciele nieruchomości sąsiednich nie są stronami postępowania koncesyjnego, nie przysługują im uprawnienia strony przewidziane w k.p.a. Organ koncesyjny nie powiadamia ich zatem o wszczęciu postępowania koncesyjnego, jego przebiegu ani też o wydaniu decyzji o udzieleniu koncesji.

W praktyce o udzieleniu koncesji mogą oni dowiedzieć się dopiero po rozpoczęciu przez przedsiębiorcę działalności nią objętej.

Dochodzenie przez właścicieli nieruchomości sąsiednich swoich praw na drodze postępowania cywilnego nie może też zastąpić prawa do żądania kontroli w postępowaniu sądownoadministracyjnym legalności decyzji administracyjnych o udzieleniu koncesji na wydobycie kopalin, gdyż sądy w orzecznictwie cywilnym są związane decyzjami organów administracji, wydanymi w granicach ich ustawowej kompetencji, chociażby nawet merytorycznie niesłusznymi z punktu widzenia sądu. Dla wykonywania w państwie funkcji wymiaru sprawiedliwości i funkcji administracji państwowej powołane są odrębnie ukształtowane organy państwowe. Nie wymaga uzasadnienia obowiązek respektowania kompetencji wynikających z ustawy, a decyzje administracyjne – poza wyjątkami przewidzianymi w ustawie – nie podlegają kontroli sądu cywilnego (*vide* – wyrok SN z dnia 3 grudnia 2003 r., sygn. I CK 345/03, LEX nr 151628).

Należy też podnieść, że nawet gdyby w drodze cywilnoprawnej możliwa była realna ochrona praw właścicieli nieruchomości gruntowych przed naruszeniem, istnieje znaczne prawdopodobieństwo, iż ostateczne orzeczenia sądów cywilnych zapadną na długo po rozpoczęciu działalności objętej koncesją.

Zauważyć ponadto trzeba, że w toku postępowania przed sądem cywilnym przedsiębiorcy mogą powoływać się na udzielenie im przez uprawniony organ koncesji na działalność naruszającą prawa właścicieli nieruchomości sąsiednich, jako okoliczność przemawiającą za przyjęciem, iż działali oni w zaufaniu do organów państwa. Uwzględnienie zaś roszczeń właścicieli nieruchomości sąsiednich może skutkować ewentualnym skierowaniem stosownych roszczeń regresowych przez przedsiębiorców przeciwko państwu.

Prawa do kontroli decyzji o udzieleniu koncesji w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie może także zastąpić uprawnienie do dochodzenia szkód wyrządzonych działalnością objętą koncesją w trybie przepisów art. 144 – 152 Prawa geologicznego i górniczego.

Zauważyć trzeba, że, zgodnie z art. 144 tej ustawy, właściciele mogą co prawda domagać się naprawienia szkody wyrządzonej ruchem zakładu górniczego. Właściciel nie może jednak sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, który prowadzony jest zgodnie z ustawą.

Ponadto przepisy te mają zastosowanie dopiero w razie wyrządzenia szkody spowodowanej działalnością objętą koncesją.

Do postępowania odszkodowawczego przewidzianego w Prawie geologicznym i górniczym mają odpowiednie zastosowanie wskazane wcześniej uwagi dotyczące roszczeń na podstawie przepisów prawa cywilnego.

Kwestionowanego rozwiązania prawnego nie uzasadnia także okoliczność, iż właściciele nieruchomości sąsiednich mogą uczestniczyć w postępowaniach w sprawie uchwalenia planu miejscowego – na etapie procedur planistycznych, a tym samym wpływać na przeznaczenie poszczególnych nieruchomości określone w tymże planie.

Akt ten ma bowiem ogólny charakter i określa tylko wytyczne dotyczące sposobu zabudowy i zagospodarowania danego terenu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 26).

Przepis art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego, zamykając grupie właścicieli nieruchomości sąsiednich możliwość uruchomienia procedury sądowoadministracyjnej, pozbawia ich zatem skutecznej ochrony przysługujących im praw, związanych z ochroną ich prawa własności.

Wprowadzenie przepisu art. 41 Prawa geologicznego i górniczego, uzasadniano tym, iż *jedną z fundamentalnych kwestii jest problem ustalenia kręgu osób mających status strony w postępowaniach toczonych na podstawie prawa geologicznego i górniczego. Problem ten ma szczególne znaczenie w przypadku postępowania zmierzającego do udzielenia koncesji, o czym świadczą chociażby utrzymujące się od lat znaczące rozbieżności w orzecznictwie sądów*

administracyjnych. Projekt przewiduje w tym zakresie regulację o charakterze generalnym, z której wynika, że stronami postępowań dotyczących udzielenia koncesji, jak i jej zmiany oraz cofnięcia są właściciele (oraz użytkownicy wieczysti), tylko jednak w przypadku, gdy chodzi o działalność wykonywaną w granicach nieruchomości gruntowych (art. 41 ust. 1). W tym stanie rzeczy trzeba mieć świadomość, że liczba podmiotów mających status strony w jednym postępowaniu niekiedy może być znaczna. Kierując się potrzebą usprawnienia postępowań koncesyjnych przewiduje się, że gdy liczba stron postępowania jest większa niż 20, w postępowaniach dotyczących koncesji zastosowanie znalazłby art. 49 k.p.a., według którego strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Jednym z miejsc takich obwieszczeń miałby być Biuletyn Informacji Publicznej. Projektowane rozwiązanie może znacząco usprawnić i przyspieszyć postępowanie koncesyjne, w szczególności w warunkach rozproszonej własności gruntowej (art. 41 projektu) (uzasadnienie projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, druk nr 1696, Sejm VI kadencji).

Przy przyjęciu, że także wprowadzenie przepisu art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego miało na celu przyspieszenie i usprawnienie procedury uzyskiwania koncesji, podkreślić trzeba, że, co do zasady, żaden przepis Konstytucji nie stoi na przeszkodzie stanowieniu wymogów formalnych, które zmierzają do uproszczenia czy przyspieszenia postępowania. Sprawność i efektywność postępowań prowadzonych przez organy władzy publicznej stanowią niewątpliwie wartości chronione konstytucyjnie i są istotnym elementem porządku publicznego.

W imię szybkości rozpoznania sprawy nie można jednak poświęcić ochrony praw podmiotowych. Uproszczenie i przyspieszenie może oczywiście dotyczyć kwestii formalnych, w żadnym wypadku nie może natomiast odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów (*vide* – wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14).

Przyspieszenie i usprawnienie przebiegu postępowania koncesyjnego nie może więc odbywać się kosztem pozbawienia właścicieli nieruchomości sąsiednich prawa zaskarżenia decyzji o udzieleniu koncesji na wydobycie kopalin do sądu administracyjnego. Nie może być zatem uzasadnionym konstytucyjnie motywem wprowadzenia kwestionowanej regulacji.

Przyspieszenie przebiegu postępowania koncesyjnego możliwe jest przy tym poprzez inne działania, w tym organizacyjne, kadrowe.

W odniesieniu do ewentualnej długotrwałości postępowań sądowoadministracyjnych, dotyczących rozpoznawania skarg na ostateczne decyzje w przedmiocie udzielenia koncesji, zauważyć wypada, że, ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658) [dalej: ustawa nowelizująca], w p.p.s.a. wprowadzone zostały zmiany mające na celu usprawnienie oraz uproszczenie postępowania sądowoadministracyjnego.

W kontekście niniejszej sprawy szczególną uwagę należy zwrócić na rozwiązanie przyjęte we wprowadzonej ustawą nowelizującą przepisie art. 145a p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uchylecia decyzji administracyjnej w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, a także w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, sąd może zobowiązać organ administracji do wydania decyzji w określonym terminie, przy równoczesnym wskazaniu sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia – jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, a rozstrzygnięcia nie pozostawiono uznaniu organu (§ 1). W razie niewydania decyzji w określonym przez sąd terminie, sąd może na wniosek strony wydać orzeczenie we własnym zakresie (o ile pozwalają na to okoliczności sprawy), a ponadto wymierzyć organowi grzywnę lub przyznać od tegoż organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną jako rodzaj odszkodowania (art. 145a § 2 i 3 p.p.s.a.).

Ustawa nowelizująca nadała nowe brzmienie także art. 188 p.p.s.a., poszerzając kompetencje Naczelnego Sądu Administracyjnego do wydawania orzeczeń reformatoryjnych. Zgodnie z tym przepisem, *Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona*. Wprowadza zatem, jako zasadę, reformatoryjne orzekanie w postępowaniu kasacyjnym

Wskazane zmiany, stwarzając sądom administracyjnym możliwość merytorycznego orzekania w sprawie, mają przyczynić się do usprawnienia i przyspieszenia przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego, także w sprawach dotyczących rozpoznawania środków odwoławczych dotyczących decyzji administracyjnych w przedmiocie koncesji na wydobycie kopalin.

Przy ocenie konstytucyjności kwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu należy zwrócić także uwagę na unormowanie przepisu art. 42 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego, zgodnie z którym: *1) rozpoczęcie działalności objętej koncesją uważa się za zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych; 2) uchylene (zmiana) koncesji w wyniku wznowienia postępowania nie może nastąpić z upływem roku od dnia rozpoczęcia określonej nią działalności*.

W świetle art. 42 ust. 1 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego oraz art. 156 § 2 k.p.a., po rozpoczęciu przez przedsiębiorcę działalności objętej decyzją administracyjną o udzieleniu koncesji niedopuszczalne jest zatem stwierdzenie nieważności tejże decyzji, choć istnieją ku temu przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a., tj. decyzja ta:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną;
- 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;

- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

W myśl zaś art. 42 ust. 1 pkt 2 Prawa geologicznego i górniczego, z upływem roku od rozpoczęcia działalności objętej koncesją niedopuszczalne jest także uchylene bądź zmiana decyzji administracyjnej o jej udzieleniu w wyniku wznowienia postępowania koncesyjnego na podstawie art. 145 § 1 k.p.a., tj., gdy w postępowaniu tym:

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 2) decyzja o udzieleniu koncesji wydana została w wyniku przestępstwa;
- 3) decyzja o udzieleniu koncesji wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27 k.p.a.;
- 4) strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu;
- 5) wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji o udzieleniu koncesji, nieznane organowi, który wydał decyzję;
- 6) decyzja o udzieleniu koncesji wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu;
- 7) zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji o udzieleniu koncesji;
- 8) decyzja o udzieleniu koncesji została wydana w oparciu o inną decyzję administracyjną lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

W świetle regulacji z art. 42 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego, w znacznym stopniu ograniczona została możliwość skutecznego skorzystania przez właścicieli nieruchomości sąsiednich z instytucji stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu koncesji bądź jej uchylenia lub zmiany w wyniku

wznowienia postępowania koncesyjnego – w następstwie działań właściwych organów administracji z urzędu.

Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że właściciele nieruchomości sąsiednich samodzielnie nie mogą skutecznie żądać wznowienia postępowania administracyjnego lub przeprowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu koncesji, gdyż postępowania te wszczynane są z urzędu bądź na żądanie strony (art. 147 i art. 157 § 2 k.p.a.).

Właściciele ci nie mają – w świetle kwestionowanej regulacji – statusu strony postępowania koncesyjnego. Tym samym mogą jedynie zwrócić się o podjęcie przez właściwe organy stosownych działań z urzędu.

Pozbawienie właścicieli nieruchomości sąsiednich prawa do kontroli decyzji o udzieleniu koncesji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, przy równoczesnym wprowadzeniu rozwiązania przewidzianego w art. 42 Prawa geologicznego i górniczego, zwiększa prawdopodobieństwo zaistnienia sytuacji, w której w obrocie prawnym będą funkcjonowały decyzje o udzieleniu koncesji dotknięte istotnymi wadami prawnymi – których nie będzie można wyeliminować z obrotu prawnego, a które naruszają prawa tychże właścicieli.

Na marginesie niniejszej sprawy zauważyć należy, że, w świetle regulacji ustawy z 1994 r., w postępowaniu koncesyjnym miał prawo uczestniczyć każdy podmiot, będący stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. (co podniosła Skarżąca).

Orzekając zaś w stanie prawnym pod rządami ustawy z 1994 r., NSA, w wyrokach z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. II GSK 59/06 i 4 października 2006 r., sygn. II GSK 146/06 (Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych), zaprezentował stanowisko, iż właściciele nieruchomości przylegających do terenu górniczego, które w postępowaniu w przedmiocie zmiany koncesji na wydobycie granitu dążyły do takiego przesunięcia granic obszaru i terenu górniczego, które gwarantowałyby minimalizację odczuwanych przez te osoby

negatywnych skutków eksploatacji górniczej i umożliwiło im, jako właścicielom, normalne korzystanie z nieruchomości, zgodne z ich przeznaczeniem - w świetle art. 26b w zw. z art. 25 ust. 3 tej ustawy legitymują się interesem prawnym i mają prawa strony w tymże postępowaniu.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z art. 45 ust. 1 wynika jednoznacznie wola prawodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Co więcej, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób. Przy czym ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten odnosi się do wszelkich prawnie chronionych praw, wolności i interesów jednostki. Obejmuje także sytuacje, w których nie doszło jeszcze do naruszenia praw, lecz zainteresowany poszukuje drogi sądowej w celu ustalenia swego statusu prawnego (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248; 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 25/11, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 1; 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41).

Kwestionowany przepis, pozbawiając właścicieli nieruchomości sąsiednich uprawnienia do zaskarżenia decyzji o udzieleniu koncesji w

postępowaniu administracyjnym i – w konsekwencji – sądownoadministracyjnym, narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo obywatela do sądu i jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Równocześnie wskazane pozbawienie prawa do sądu nie jest uzasadnione potrzebą ochrony innych wartości konstytucyjnych.

W świetle przedstawionej argumentacji należy uznać, że art. 41 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego