



-ODPIS-

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 26. 06. 2015 r.

IV.7006.114.2015.JP

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	30. 06. 2015
L.dz	L.zał.

sygn. SK 19/15

W związku z doręczoną w dniu 14 maja 2015 roku informacją o wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej M T (sygn. akt SK 19/15) na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (*Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.*) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 1648*) zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich w tym postępowaniu i przedstawiam następujące stanowisko:

art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku – Prawo geologiczne i górnicze (*tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 196*) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Skarżąca jest współwłaścicielem nieruchomości siedliskowej położonej w C , gm. M , składającej się z działek nr i (obręb C). W bezpośrednim sąsiedztwie wskazanej nieruchomości położone są działki nr i (obręb S), należące do przedsiębiorcy S sp. z o.o. w S Decyzją nr z dnia marca 2012 roku Marszałek

Województwa _____ udzielił przedsiębiorcy koncesji na odkrywkową eksploatację złoża _____ z użyciem materiałów wybuchowych wyznaczając jednocześnie dla tej działalności obszar górniczy, który mieści się w granicach nieruchomości należącej do przedsiębiorcy. Skarżąca nie została uznana za stronę postępowania koncesyjnego (podobnie jak inni współwłaściciele nieruchomości przyległych do projektowanego przez przedsiębiorcę, a jednocześnie ustalonego w decyzji obszaru górniczego), lecz wniosła odwołanie od wskazanej decyzji koncesyjnej do Ministra Środowiska. Decyzją z dnia _____ września 2012 roku Minister Środowiska umorzył postępowanie odwoławcze uznając, że m.in. Skarżącej nie przysługiwał przymiot strony postępowania koncesyjnego ze względu na treść art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku – Prawo geologiczne i górnicze (*tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 196*) (dalej: p.g.g.).

W ramach sądowej kontroli w/w decyzji Ministra Środowiska, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W _____, wyrokiem z dnia _____ lutego 2013 roku, sygn. akt _____ oddalił skargę Pani M _____ T _____ Tytułem uzasadnienia Wojewódzki Sąd Administracyjny w W _____ wskazał, że Skarżąca nie jest stroną postępowania koncesyjnego w badanej sprawie na tle definicji negatywnej z art. 41 ust. 2 p.g.g. Z takim samym uzasadnieniem Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia _____ października 2014 roku, sygn. akt _____ oddalił skargę kasacyjną Skarżącej.

I. Przedmiot postępowania.

Skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie kwestionuje art. 41 ust. 2 p.g.g. Zgodnie z tym przepisem stronami postępowań prowadzonych na podstawie Działu III ustawy – Prawo geologiczne i górnicze nie są właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych. Ustawa – Prawo geologiczne i górnicze w art. 6 ust. 1 pkt 5) p.g.g. zawiera legalną definicję obszaru górniczego. Jest 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. Rodzaje działalności, które wymagają uzyskania koncesji określone zostały w art. 21 ust. 1 p.g.g.

Przepis art. 41 ust. 2 p.g.g. wraz z ust. 1 tego artykułu precyzyjnie określają krąg stron postępowania koncesyjnego. Stronami takiego postępowania są tylko właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości znajdujących się w granicach projektowanego albo istniejącego obszaru

górnictwa lub miejsca wykonywania robót geologicznych. Jest to przepis szczególny w stosunku do art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (*tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.*) (dalej: k.p.a.). Ustawodawca przyjął, że interes prawny nie będzie rozstrzygał o statusie strony postępowania koncesyjnego. Jedynym relewantnym czynnikiem decydującym o tym statusie ustawodawca uczynił pozostawanie w granicach obszaru górnictwa. Z woli ustawodawcy właściciele nieruchomości położonych poza obszarem górnictwa zostali uznani za niemających interesu prawnego (formalnie) w postępowaniu koncesyjnym i są wyłączeni od udziału w tym postępowaniu (*por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia października 2014 roku, sygn. akt* oraz *z dnia 25 marca 2013 roku, sygn. akt II GSK 2322/11*).

W ocenie Rzecznika, wykładnia art. 41 ust. 2 p.g.g. zaprezentowana powyżej jest już ukształtowana i nie budzi wątpliwości. Wprowadzenie wyjątku od art. 28 k.p.a. na potrzeby określonego postępowania administracyjnego nie stanowi zresztą *novum* w polskim ustawodawstwie. Tytułem przykładu można wskazać art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane (*tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.*) (dalej: pr. bud.), zgodnie z którym stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Koncepcja przyjęta w art. 28 ust. 2 pr. bud. znacznie różni się od rozwiązania zawartego w art. 41 ust. 2 p.g.g. W prawie budowlanym ustawodawca dostrzegł bowiem, że obiekty budowlane mogą oddziaływać na nieruchomości sąsiednie i krąg stron tego postępowania uzależnił od pozostawania w obszarze oddziaływania planowanego obiektu. Regulacja zawarta w art. 41 ust. 2 jest zatem dalej idąca, ponieważ w istocie stanowi, że jedyną stroną postępowania koncesyjnego jest wnioskodawca. Ustawodawca nie tylko wyłączył stosowanie w postępowaniu koncesyjnym art. 28 k.p.a., ale także uniezależnił krąg stron tego postępowania od istniejącego na gruncie ustawy – Prawo geologiczne i górnictwa pojęcia terenu górnictwa, w pewnym stopniu odpowiadającego pojęciu obszaru oddziaływania obiektu, obowiązującego na gruncie ustawy – Prawo budowlane. Terenem górnictwa jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górnictwa (art. 6 ust. 1 pkt 15) p.g.g.). Ustawodawca nie zdecydował się jednak na powiązanie statusu strony postępowania koncesyjnego z tą kategorią normatywną.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że art. 41 ust. 2 p.g.g. to przepis ustanawiający zupełnie nowy model określania strony w postępowaniu koncesyjnym. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku – Prawo geologiczne i górnictwa, która obowiązywała do dnia

31 grudnia 2011 roku krąg stron postępowania koncesyjnego ustalany był na podstawie art. 28 k.p.a.

W tym miejscu należy jeszcze wskazać, że zdaniem Rzecznika, jego rolą w niniejszym postępowaniu nie jest wykazanie, iż krąg stron postępowania koncesyjnego winien być ustalany w oparciu o jakieś konkretne kategorie normatywne np. teren górniczy, czy też inne nieznane obecnie obowiązującej ustawie, czy wreszcie, że najwłaściwszym byłby powrót do strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Intencją Rzecznika jest jedynie wykazanie, że obecnie obowiązujący model jest niekonstytucyjny i dlatego nie powinien się ostać. Stąd też w dalszej części pisma Rzecznik określając właścicieli sąsiednich nieruchomości, których prawa jego zdaniem zostają naruszone zaskarżonym przepisem, określa ich wprost właścicielami sąsiednich nieruchomości bądź osobami trzecimi, niezależnie od tego, czy w ramach regulacji spełniającej konstytucyjne wymogi ochrony praw i wolności wszystkie te osoby byłyby stronami postępowania koncesyjnego, czy też nie. Problematyka przysługiwania określonym podmiotom przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym jest bowiem złożona. Celem niniejszego stanowiska Rzecznika nie jest poszukiwanie właściwego rozwiązania w tym zakresie, lecz jedynie wykazanie, że aktualnie obowiązujący art. 41 ust. 2 p.g.g. jest niekonstytucyjny.

II. Wpływ udzielenia koncesji na korzystanie z nieruchomości sąsiednich.

Udzielanie koncesji na wykonywanie działalności określonej w art. 21 ust. 1 p.g.g. następuje w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na wniosek przedsiębiorcy zamierzającego prowadzić określoną działalność. Postępowanie to zostało ukształtowane w taki sposób, że co do zasady, jego jedyną stroną jest przedsiębiorca zamierzający prowadzić działalność objętą obowiązkiem uzyskania koncesji. We wniosku o udzielenie koncesji przedsiębiorca określa bowiem m.in. właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, oraz prawo wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca (art. 24 ust. 1 pkt 1 i 2 p.g.g.). We wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż określa się również m.in. projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego, przedstawione zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych, z zaznaczeniem granic podziału terytorialnego kraju (art. 26 ust. 1 pkt 4 p.g.g.). Przedsiębiorca został przez ustawodawcę wyposażony w uprawnienie do określenia kręgu stron postępowania

administracyjnego, o którego przeprowadzenie wnosi. Wynika to stąd, że to przedsiębiorca projektuje obszar górniczy, który z kolei decyduje o kręgu stron postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia koncesji.

Stosownie do treści art. 30 ust. 1 p.g.g. koncesja określa przede wszystkim rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności; przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność; czas obowiązywania koncesji oraz termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją. Koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla wyznacza również granice obszaru i terenu górniczego (art. 32 ust. 1 p.g.g.). Podstawą wyznaczenia granic obszaru górniczego jest dokumentacja geologiczna i odpowiednio projekt zagospodarowania złoża albo plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla. Koncesja może zawierać również inne obligatoryjne bądź fakultatywne elementy w zależności od rodzaju koncesjonowanej działalności.

Koncesja udzielona na podstawie przepisów Działu III ustawy – Prawo geologiczne i górnicze uprawnia przedsiębiorcę do prowadzenia działalności określonej w jej treści. Prowadzenie działalności objętej koncesją może niekorzystnie oddziaływać na możliwość korzystania z nieruchomości należących do innych podmiotów i to nie tylko tych bezpośrednio graniczących z nieruchomością, na której prowadzona jest działalność górnicza. Oddziaływanie koncesjonowanej działalności może mieć różny stopień uciążliwości i charakter. Oddziaływanie to może przejawiać się np. w dyskomforcie estetycznym wynikającym z deformacji krajobrazu, spadku wartości rynkowej nieruchomości, emitowaniem przez roboty górnicze nadmiernego hałasu, wstrząsów, dymów czy spalin. Uciążliwość i charakter wpływu koncesjonowanej działalności na nieruchomości sąsiednie zależy także od rodzaju prowadzonej działalności oraz jej zakresu. Nie bez powodu ustawodawca we wniosku o udzielenie koncesji, a następnie w samej koncesji przewidział obligatoryjne wyznaczenie terenu górniczego tj. przestrzeni objętej przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego.

Ochrona prawa osób trzecich do niezakłóconego korzystania z ich nieruchomości jest przejawem ochrony ich prawa własności. W toku wykonywania działalności koncesjonowanej może dochodzić (i co do zasady dochodzi) do kolizji praw i interesów dysponenta nieruchomości objętej koncesją oraz dysponentów sąsiednich nieruchomości.

Pomimo tak oczywistych konstatacji dotyczących wpływu koncesjonowanej działalności górniczej na korzystanie z nieruchomości sąsiednich i wykonywanie prawa własności, ustawodawca zdecydował o ograniczeniu kręgu stron postępowania koncesyjnego tylko do jednej strony (przedsiębiorcy, wnioskodawcy), względnie tylko do przedsiębiorcy i podmiotów, na nieruchomościach których prowadzona ma być działalność górnicza, a zatem podmiotów związanych określonymi stosunkami prawnymi (np. umową dzierżawy) z przedsiębiorcą ubiegającym się o udzielenie koncesji.

III. Wzorce kontroli konstytucyjności.

1. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, z istoty zarzutów Skarżącej wynikających z petitum skargi – i jej całego uzasadnienia oraz pisma z dnia 9 marca 2015 roku stanowiącego uzupełnienie skargi konstytucyjnej – wynika, że wbrew treści petitum, wskazującego jako wzorce kontroli naruszenie 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, podstawowym wzorcem kontrolnym w niniejszym postępowaniu powinien być przede wszystkim art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika, taka właśnie intencja wynika z całokształtu stanowiska Skarżącej.

W tym miejscu należy zatem odnieść się do kwestii, czy Rzecznik Praw Obywatelskich, który zgłasza swój udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (*Dz. U. nr 102, poz. 643 ze zm.*) (dalej: ustawa o TK) może zmodyfikować wzorce kontroli konstytucyjnej wskazane w skardze, a jeśli tak, to w jakich granicach. Orzecznictwo nie jest w tej kwestii jednolite i daje się w nim wyodrębnić zarówno stanowisko restrykcyjne, jak i podejścia znacznie bardziej liberalne. Nawet jednak w tej pierwszej grupie orzeczeń Trybunał Konstytucyjny akceptował taki sposób popierania przez Rzecznika skargi, w którym „zakres zarzutów formułowanych przez [ten organ] stanowi pochodną zarzutów zgłoszonych przez inicjatora postępowania”, co jest równoznaczne z dostarczeniem nowych argumentów prawnych. Ponadto, „możliwe jest rozszerzenie przez Rzecznika zakresu wzorca kontroli prowadzonej na skutek skargi, polegające jednakże tylko na powołaniu dodatkowego ustępu w przepisie Konstytucji wskazanym przez uprawnionego” (*tak m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 2001 roku, sygn. SK 17/00*).

W wielu orzeczeniach Trybunał dopuścił jednak pewien margines samodzielności pozycji procesowej Rzecznika, o ile jego argumentacja nawiązuje do zarzutów bądź uzasadnienia skargi konstytucyjnej. Możliwe jest więc „doprecyzowanie” przez Rzecznika zarzutów skargi, w tym wskazanie wzorców w skardze niepowołanych – jest to bowiem „nadanie właściwej formy

zarzutom podnoszonym w uzasadnieniu skargi” (tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 2 października 2006 roku, sygn. SK 34/06; podobnie w wyroku z 16 lipca 2007 roku, sygn. SK 61/06).

Kilkakrotnie Trybunał Konstytucyjny dopuścił wskazanie przez Rzecznika takiego wzorca, który w ogóle nie został powołany w skardze (m.in. w orzeczeniu z 21 maja 2001 roku, sygn. SK 15/00). W innych jeszcze orzeczeniach Trybunał odwoływał się wyłącznie do tego wzorca z Konstytucji, który wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich, a który pominięty został w petitum skargi konstytucyjnej (sytuacja taka miała miejsce m.in. w wyroku z 16 lipca 2007 roku, sygn. SK 61/06 czy w wyroku z 22 listopada 2004 roku, sygn. SK 64/03).

W licznych orzeczeniach Trybunał podkreślał także konieczność respektowania „ugruntowanej w europejskiej kulturze prawnej zasady *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (...). Zarzut niekonstytucyjności prawa należy rekonstruować na podstawie całej treści wniosku, pytania prawnego lub skargi. W petitum następuje bowiem jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Na istotę zarzutu składają się zarówno treści wyrażone w petitum, jak i te, które znajdują się w uzasadnieniu wniosku” (tak m.in. uzasadnienie wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 roku, sygn. K 32/09; podobnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 marca 2001 roku, sygn. K 32/00; w wyroku z 2 września 2008 roku, sygn. K 35/06 i wielu innych).

2. Skoro zatem „przy badaniu zasadności przedstawionych zarzutów należy przede wszystkim uwzględnić ich istotę wyrażoną w uzasadnieniu pism wszczynających postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym” (z uzasadnienia wyroku w sprawie SK 61/06), to należy przyjąć, że istotą skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie jest przede wszystkim zarzut naruszenia konstytucyjnych gwarancji ochrony prawa własności. Skarżąca argumentuje bowiem przede wszystkim, 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 p.g.g.

Dopuszczalność przeformułowania wzorców wskazanych w petitum wynika również z faktu, że źródłem zarzutów Skarżącej odnoszących się do naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) jest przysługujące Skarżącej prawo własności nieruchomości położonej w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru górniczego.

Skarżąca nie powołała wprawdzie art. 64 ust. 1 Konstytucji, ale nie ulega wątpliwości, że do tego właśnie przepisu odnosi się jej argumentacja. Dość wskazać, że Skarżąca szeroko odwołała się w swoim wniosku do art. 64 ust. 2 Konstytucji, który gwarantuje równą ochronę własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia i stanowi swoiste uzupełnienie regulacji zawartej w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Nie ulega także wątpliwości, że wskazane przepisy w orzecznictwie konstytucyjnym stosunkowo często występują łącznie jako jeden wzorzec kontroli.

W ocenie Rzecznika, powołany przez Skarżącą art. 64 ust. 3 Konstytucji jako wzorzec kontroli w tej sprawie nie wydaje się być najtrafniej dobrany. W orzecznictwie konstytucyjnym przepis ten bowiem rozumiany jest jako ustanawiający granice ingerencji w treść prawa własności, połączony z zakazem naruszania jej istoty. „Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji jest wzorcem nieadekwatnym, jeżeli zaskarżona norma nie prowadzi do ograniczenia, a tym bardziej naruszenia [istoty] konstytucyjnego prawa własności” (*tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 2008 roku, sygn. SK 62/06*). Tymczasem Skarżąca akcentuje nie tyle sam fakt ingerencji w jej prawo własności poprzez możliwość oddziaływania koncesjonowanej działalności na jej nieruchomości, ile zbyt niski standard ochrony jej prawa własności, który przejawia się w braku adekwatnych gwarancji o charakterze w głównej mierze procesowym tj. brak informacji o wszczęciu i prowadzeniu postępowania koncesyjnego, brak udziału w tym postępowaniu w charakterze strony oraz brak jakichkolwiek sposobów kwestionowania działań władzy publicznej podejmowanych w sprawie działalności, której prowadzenie może w znacznym stopniu oddziaływać na korzystanie z nieruchomości sąsiednich, a tym samym wykonywanie prawa własności. Tezę taką potwierdzają zarówno argumenty z uzasadnienia skargi konstytucyjnej, jak i przywołane wzorce kontroli odwołujące się do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem gwarancje ochrony prawa własności zawarte są przede wszystkim w art. 64 ust. 1, a zwłaszcza – w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Jeżeli chodzi o adekwatność art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli przepisów regulujących sposób działania organu administracyjnego, to należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że gwarantowane tym przepisem prawo do sądu odnosi się do postępowania przed organem sądowym. Ponieważ postępowania administracyjnego z sądowym utożsamiać nie można, to co do zasady w postępowaniu administracyjnym nie można pozbawić strony konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd – także jeżeli miałby to być sąd administracyjny. „Możliwość skorzystania z prawa do sądu strony postępowania [administracyjnego] nabywają z chwilą wydania decyzji kończącej postępowanie”. Powierzenie sądom administracyjnym merytorycznego

rozpatrywania spraw dotyczących indywidualnych decyzji jest zatem wystarczającym przejawem realizacji praw podmiotowych gwarantowanych w art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Jeżeli więc „główne zarzuty sformułowane przez skarżącego dotyczą postępowania administracyjnego (...) Trybunał uznaje, że w tej sytuacji trudno przeprowadzić kontrolę konstytucyjności zaskarżonego przepisu, gdyż skarżący powołał nieadekwatne wzorce” (z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2009 roku, sygn. SK 32/07). Podobnie w uzasadnieniu wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2012 roku (sygn. K 4/10) wyrażono ogólniejszą myśl, że jeżeli intencją inicjatora postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności przepisów proceduralnych jest wzmocnienie pozycji prawnej właścicieli określonych nieruchomości, to istotę takiego żądania można sprowadzić do zarzutu, że stosowane przez ustawodawcę rozwiązania proceduralne (zarówno na etapie postępowania administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego) osłabiają ochronę własności. O ile więc wątpliwe jest, czy art. 45 ust. 1 Konstytucji, statuujący prawo do sądu, stanowi adekwatny wzorzec kontroli przepisu dotyczącego – co do zasady – przedsądowego etapu [postępowania administracyjnego], o tyle z pewnością przepis ten może być poddany kontroli z punktu widzenia art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika, w niniejszej sprawie Skarżąca stara się wykazać brak adekwatnej ochrony właściciela przed naruszeniem jego prawa własności przez organ administracji publicznej. Nieprecyzyjne powołanie wzorców kontroli przez Skarżącą, to jest w sposób nie do końca spójny z podnoszoną argumentacją nie powinien uniemożliwiać Trybunałowi dokonanie merytorycznej oceny, czy ograniczenie kręgu stron postępowania koncesyjnego zawarte w art. 41 ust. 2 p.g.g., odpowiada konstytucyjnym gwarancjom ochrony prawa własności. W istocie rzeczy bowiem, w ocenie Rzecznika, sam problem konstytucyjny jest trafnie przedstawiony, korekty wymaga jedynie sposób sformułowania zarzutów.

Z tych wszystkich powodów, w przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, wzorcem właściwym, odpowiadającym intencjom Skarżącej, pozostaje umiejscowiony w Rozdziale II Konstytucji art. 64, gwarantujący obywatelom poszanowanie „prawa własności i innych praw majątkowych” (art. 64 ust. 1) oraz gwarantujący prawu temu ochronę, i to ochronę dla wszystkich równą (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

3. Poza przeformułowaniem wzorców kontroli gwarantujących ochronę prawa własności, Rzecznik wnosi o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zaskarżonego przepisu także pod kątem zgodności z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Taki wniosek należy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uznać za dopuszczalny. Możliwe jest bowiem rozszerzenie przez Rzecznika

wzorców kontroli także poprzez odwołanie się do niektórych z tzw. konstytucyjnych „meta-zasad”, a wśród nich przede wszystkim – do wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności. Uznając uniwersalność tej zasady, znajdującej zastosowanie w przypadku ograniczenia każdego prawa i wolności, Trybunał stoi na stanowisku, iż „szczególny charakter tego przepisu sprawia, że nawet niepowołany w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym może stać się podstawą prawną orzeczenia Trybunału” – a zatem może zawsze zostać powołany przez Rzecznika (*tak m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2010 roku, sygn. SK 47/08; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2007 roku, sygn. SK 68/06*).

Uznając, że ukształtowane zaskarżonym przepisem ograniczenie kręgu stron postępowania koncesyjnego wyłącznie do właścicieli (użytkownicy wieczysti) nieruchomości znajdujących się w granicach projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejsca wykonywania robót geologicznych ogranicza konstytucyjne prawa obywateli w sposób przekraczający wyznaczone przez art. 31 ust. 3 Konstytucji granice i nie respektuje wyrażonych w tej normie zasad, Rzecznik zdecydował się na modyfikację wzorca kontroli także i w tym zakresie.

IV. Analiza konstytucyjności.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżony przepis narusza gwarancje ochrony własności (art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji) poprzez nieproporcjonalne ograniczenie prawa do ochrony własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

1. W postępowaniu koncesyjnym ochrona praw właścicieli nieruchomości sąsiednich została oczywiście ograniczona. Właściciele tych nieruchomości znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie i np. w przestrzeni określonej jako teren górniczy – a zatem tej, na którą planowana działalność z założenia będzie oddziaływać – nie są stronami postępowania o udzielenie koncesji. Oznacza to, że właściciele tych nieruchomości nie zostają wysłuchani, nie mogą zapoznać się z dokumentacją określającą zakres oraz sposób prowadzenia planowanej działalności. Nie wiedzą, z jakimi uciążliwościami związane będzie prowadzenie koncesjonowanej działalności oraz jaki wpływ działalność ta wywierać będzie na korzystanie z przysługującego im prawa własności. Ustawodawca ograniczając krąg stron postępowania koncesyjnego do samego przedsiębiorcy nie wziął pod uwagę, że działalność, na którą udzielana jest koncesja, może być bardzo uciążliwa z punktu widzenia właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Ograniczenie zawarte w art. 41 ust. 2 p.g.g. powoduje, że właściciele nieruchomości sąsiednich, legitymujący się interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a., których nieruchomości

znajdują się na terenie górnicyzynie nie tylko nie będą wiedzieli o wszczęciu postępowania koncesyjnego, ale także pozbawieni zostają wszelkich uprawnień przewidzianych dla stron postępowania administracyjnego, przewidzianych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Chodzi przede wszystkim o brak środków procesowych ochrony ich praw, a także wyłączenie możliwości czynnego udziału w postępowaniu oraz dostępu do akt sprawy.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wydanym na gruncie art. 64 Konstytucji „Na ustawodawcy zwykłym spoczywa (...) nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tą ograniczać.” (*por. m.in. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 11/98 i K 27/00*).

W świetle powołanych przepisów Konstytucji zawartych w art. 64 tego aktu, nie ulega wątpliwości, że na ustawodawcy spoczywa obowiązek stanowienia przepisów, które zagwarantują realizację konstytucyjnego nakazu ochrony własności i innych praw majątkowych. Ustawodawca powinien również powstrzymać się od stanowienia prawa, które nie daje dostatecznej gwarancji ochrony prawa własności. Analiza art. 41 ust. 2 p.g.g. daje podstawy do wniosku, iż ograniczenie kręgu stron postępowania koncesyjnego tylko do samego wnioskodawcy stwarza istotne zagrożenie naruszenia konstytucyjnego prawa ochrony własności i innych praw majątkowych oraz narusza konstytucyjny nakaz ochrony własności przed nieuzasadnioną ingerencją osób trzecich.

Nowa procedura koncesyjna całkowicie pomija prawo własności właścicieli nieruchomości sąsiednich, którzy np. legitymują się interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a. Nie ma wątpliwości, że obowiązek ochrony własności obejmuje również konieczność zagwarantowania właścicielowi nieruchomości prawa do informacji oraz kontroli – nie tylko aby w otoczeniu nieruchomości zachowany został określony porządek oraz ład, ale 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 ochrony ich prawnie uzasadnionych interesów. W ocenie Rzecznika, prawa właścicieli sąsiednich nieruchomości najpełniej realizowane są przez udział w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym rozpoczęcie prowadzenia koncesjonowanej działalności.

W tym miejscu należy wskazać, że w ocenie Rzecznika, gwarancja ochrony własności, realizowana przez uczestnictwo w postępowaniu koncesyjnym nie może zostać zastąpiona aktywnością właściciela nieruchomości na etapie procedur planistycznych bądź cywilnoprawnymi

środkami ochrony przewidzianymi w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (*tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 121*) (dalej: k.c.). Udział w postępowaniu koncesyjnym, w którym zakreśla się granice legalnego wpływu na nieruchomości sąsiednie jest tak naprawdę jedynym realnym i skutecznym środkiem ochrony prawa własności.

Postępowanie w sprawie uchwalenia planu miejscowego czy też dotyczące decyzji o warunkach zagospodarowania terenu mają ogólny charakter i określają tylko wytyczne sposobu zagospodarowania danego terenu. W ocenie Rzecznika, to właśnie postępowanie koncesyjne ma decydujące znaczenie dla zagwarantowania należytej ochrony prawa własności osób trzecich, co bezpośrednio rzutuje na zapewnienie im bezpieczeństwa, a ogółowi – porządku publicznego. Właścicielom sąsiednich nieruchomości powinno być zagwarantowane prawo do informacji o planowanych w ich otoczeniu zakresach działalności (w szczególności tak uciążliwych jak koncesjonowana działalność górnicza). Przeprowadzenie rzetelnego postępowania, w którym organ administracji może zapoznać się ze stanowiskami wszystkich zainteresowanych podmiotów, w tym np. uzasadnionymi wnioskami zmierzającymi do ograniczenia zakresu możliwych oddziaływań, stanowi gwarancję zapewnienia poszanowania prawa własności właścicieli sąsiednich nieruchomości. Prowadzenie postępowania wyłącznie z udziałem wnioskodawcy (z pominięciem innych zainteresowanych podmiotów) musi być uznane za naruszające 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Podobnie rzecz ma się z cywilnoprawnymi środkami ochrony, które nie mogą zastępować udziału w postępowaniu administracyjnym. W ocenie Rzecznika, skoro ustawodawca uznał (zdaniem Rzecznika słusznie), że działalność górniczą należy reglamentować m.in. w ramach postępowania administracyjnego w sprawie wydania koncesji, to w postępowaniu tym powinno się uwzględnić prawa osób trzecich. Ograniczenie kręgu stron postępowania do samego wnioskodawcy nie może być skutecznie uzasadniane możliwością wytoczenia powództwa dotyczącego np. niedozwolonych immisji. Trzeba także pamiętać, że choć 144 k.c. ma charakter autonomiczny względem unormowań prawnoadministracyjnych, to nie wyklucza to jednak uwzględniania norm z zakresu prawa administracyjnego w toku stosowania tego przepisu. Normy administracyjne pełnią w postępowaniu w sprawie o immisje funkcję pomocniczą (*por. m.in. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2009 roku, sygn. akt I CNP 82/08*). Nie ulega wątpliwości, że legitymowanie się stosowną koncesją stanowiłoby jeden z argumentów podnoszonych przez przedsiębiorcę prowadzącego koncesjonowaną działalność, która oddziałuje na sąsiednią nieruchomość w rozumieniu art. 144 k.c. Możliwa zatem byłaby ochrona przedsiębiorcy, powołującego się na to, że społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa, jak również stosunki

miejscowe *in concreto* wyznaczają przeciętną miarę korzystania z nieruchomości, uzasadniając w tym przypadku obniżenie standardu ochronnego zagwarantowanego sąsiadom.

W tym miejscu należy wskazać, że problem wyłączenia określonych podmiotów z postępowania administracyjnego, na skutek wprowadzenia daleko idącego wyjątku od zasady przewidzianej w art. 28 k.p.a. jest bardzo zbliżony do problemu rezygnacji z prowadzenia postępowania administracyjnego w określonej sprawie na rzecz innego, uproszczonego sposobu procedowania. Zagadnienie to zostało bardzo szeroko omówione przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 20 kwietnia 2011 roku, sygn. Kp 7/09. W sprawie tej Trybunał zajmował się przepisami jednej z ustaw nowelizujących ustawę – Prawo budowlane. Istotą znowelizowanych przepisów było znaczne ograniczenie przypadków, w których konieczne jest prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę, na rzecz procedowania w trybie zgłoszenia i milczącej zgody organu administracji architektoniczno-budowlanej. W sprawie tej Trybunał doszedł do wniosku, że na ustawodawcy ciąży obowiązek zapewnienia właścicielom sąsiednich nieruchomości procedur umożliwiających skuteczną ochronę ich praw. Takiej ochrony Trybunał nie dostrzegł w procedurach planistycznych oraz środkach ochrony cywilnoprawnej uznając, że skoro planowane inwestycje mogą oddziaływać na korzystanie z nieruchomości sąsiednich, ponieważ nieruchomości te znajdują się w obszarze oddziaływania planowanego obiektu, to co do zasady, w sprawie powinno zostać przeprowadzone postępowanie administracyjne z udziałem właścicieli wszystkich nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania planowanego obiektu. W przeciwnym razie, w ocenie Trybunału, dochodzi do naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2. Samo stwierdzenie obniżenia standardu ochronnego nie musi jednak świadczyć o niekonstytucyjności. Konieczna jest dodatkowa ocena, czy ograniczenie ochrony konstytucyjnego prawa znajduje należyte uzasadnienie. Wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności ograniczenia praw konstytucyjnych nakazuje badanie regulacji normatywnej przy pomocy tzw. testu proporcjonalności. „Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (*tak m.in.: orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 roku, sygn. K 11/94, oraz wyroki: z 28 czerwca 2000 roku, sygn. K 34/99, z 24 marca 2003 roku, sygn. P 14/01 czy z 30 maja 2007, sygn. SK 68/06*). Innymi słowy, badana regulacja musi być: racjonalna, niezbędna, proporcjonalna

sensu stricto, a ograniczenie danej wolności czy prawa musi być uzasadnione potrzebą ochrony innej wartości o randze konstytucyjnej. Ograniczenie nie może również naruszyć istoty danej wolności czy prawa.

Zdaniem Rzecznika, rozwiązanie, które ogranicza krąg stron postępowania koncesyjnego wyłącznie do wnioskodawcy znacząco obniża konstytucyjny standard ochrony praw właścicieli nieruchomości sąsiednich. Raz jeszcze trzeba przypomnieć, że niniejsza sprawa nie dotyczy ingerencji w treść prawa własności, ale wyłącznie zakresu ochrony przyznanej w razie opisanego wyżej ograniczenia w korzystaniu z tego prawa.

Choć cel wprowadzenia w art. 41 ust. 2 p.g.g. wyjątku od ogólnej definicji strony zawartej w art. 28 k.p.a. nie został szczegółowo wskazany w uzasadnieniu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, to nie ulega wątpliwości, że zamierzeniem ustawodawcy było uproszczenie i przyspieszenie postępowań administracyjnych w tym zakresie. Wydaje się, że był to zresztą jedyny cel takiego ukształtowania kręgu stron postępowania koncesyjnego.

Regulacja zawarta w art. 41 ust. 2 p.g.g. nie może zostać uznana za racjonalną, jeśli weźmie się pod uwagę, że już z samej istoty działalności górniczej wynika, że jej wpływ na nieruchomości sąsiednie jest nieunikniony i w każdym postępowaniu koncesyjnym winien zostać uwzględniony. Wpływ ten powinien zostać uwzględniony już przez ustawodawcę w ramach decydowania o doborze kryteriów decydujących o kręgu stron postępowania koncesyjnego. Powinno to nastąpić tym bardziej, że wpływ na nieruchomości sąsiednie w przypadku prowadzenia działalności górniczej z reguły może być bardziej intensywny niż w przypadku innych np. *stricte* budowlanych inwestycji.

Niezależnie od powyższego, nawet w razie uznania, że zaskarżony przepis jest racjonalny, ponieważ ułatwia przedsiębiorcom górniczym prowadzenie działalności gospodarczej, to nie sposób uznać, że jest to przepis niezbędny z punktu widzenia celu, dla którego został wprowadzony. W uzasadnieniu projektu ustawy obowiązującej od 1 stycznia 2012 roku, projektodawca nie wyjaśnił, dlaczego ograniczenie kręgu stron postępowania koncesyjnego było niezbędne dla osiągnięcia celu w postaci przyspieszenia postępowań koncesyjnych. W ocenie Rzecznika krąg stron postępowania ustalany w poprzednio obowiązującym stanie prawnym w oparciu o art. 28 k.p.a. nie był nadmiernie szeroki, czy innymi słowy szeroki w stopniu utrudniającym prowadzenie postępowania. Strony mogły jedynie korzystać z dobrodziejstwa statusu strony tzn. korzystać z uprawnień przewidzianych Kodeksem postępowania administracyjnego.

Nie ulega także wątpliwości, że przyjęte rozwiązanie legislacyjne jest po prostu zbyt dolegliwe dla właścicieli nieruchomości pozostających w pobliżu obszaru górniczego. Właściciele tych nieruchomości zostali bowiem pozbawieni jakichkolwiek gwarancji ochronnych w postępowaniu koncesyjnym, a zatem zdecydowanie wprowadzone ograniczenie przekracza dopuszczalną konstytucyjnie miarę.

W ocenie Rzecznika, powyższa konstatacja znajduje uzasadnienie również w tym, że ustawodawca nie wprowadził żadnego stopniowania poziomu ochrony prawa własności przysługującego właścicielom nieruchomości pozostających w pobliżu obszaru górniczego, np. na terenie górniczym. Zawężenie kręgu stron postępowania nie zostało uzależnione od możliwych uciążliwości związanych z prowadzeniem określonej działalności koncesjonowanej. Wydaje się, że w niektórych wypadkach ograniczenie zakresu ochrony mogłoby zostać uznane za spełniające wymogi proporcjonalności, ale dotyczyłoby to sytuacji bagatelnych czy działalności nieuciążliwych bądź też uciążliwych w niewielkim stopniu. W przepisach ustawy – Prawo geologiczne i górnicze nie wprowadzono jednak żadnego tego typu stopniowania, lecz po prostu pozbawiono właścicieli nieruchomości sąsiednich ochrony, poprzez generalne wyłączenie możliwości udziału w postępowaniu koncesyjnym w charakterze strony.

W niniejszej sprawie nie można także uznać, że ograniczenie praw właścicieli nieruchomości sąsiednich uzasadnione jest potrzebą ochrony innych wartości konstytucyjnych. Przyspieszenie postępowania koncesyjnego samo w sobie nie może zostać uznane za nadrzędną wartość podlegającą ochronie, choć oczywiście z punktu widzenia przedsiębiorców górniczych przewidywalność postępowania koncesyjnego zarówno co do jego wyniku jak i terminu ostatecznego zakończenia jest znacznym ułatwieniem. Nie jest to jednak wartość, którą należałoby chronić w sposób polegający na ograniczeniu prawa własności innych podmiotów w taki sposób, by pozbawić ich skutecznych środków ochrony ich konstytucyjnych praw.

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca winien respektować prawa osób trzecich, w tym przypadku prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych, poprzez zagwarantowanie tym osobom właściwej pozycji proceduralnej, w ramach której mogą one w pełni dochodzić swoich praw, czy też szukać ochrony swoich słuszych interesów. Nie sposób uznać za zgodną z zasadą proporcjonalności regulację, która bez uzasadnionych przyczyn wzmocnia pozycję przedsiębiorcy ubiegającego się o udzielenie koncesji, kosztem praw osób trzecich. W ten sposób dochodzi do nadmiernego uprzywilejowania koncesjonariusza i prowadzi do sytuacji, w której organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne w sprawie opiera się wyłącznie na dowodach przedstawionych przez wnioskodawcę i nie jest zobowiązany nawet do tego,

by poznać stanowisko innych zainteresowanych podmiotów. Warto też zaznaczyć, że w przepisach ustawy – Prawo geologiczne i górnicze brak jest regulacji analogicznej jak np. w art. 5 ust. 1 pkt. 9 pr. bud., a zatem ogólnego wymogu poszanowania przez inwestora, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich – czemu służą uprawnienia procesowe tych ostatnich, w szczególności wynikający z art. 28 ust. 2 pr. bud. status strony. Spełnienie tego wymogu podlega kontroli organu administracji publicznej a w rezultacie – także i sądu administracyjnego. W tym miejscu warto wskazać, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, iż rozpoznając wniosek inwestora o wydanie pozwolenia na budowę obiektu budowlanego przy granicy z sąsiednią nieruchomością lub w zbliżeniu do tej granicy, organ administracji publicznej powinien uwzględnić konstytucyjny obowiązek równego traktowania stron i ochrony własności (art. 32 i 64 Konstytucji RP), jak również przepis art. 144 k.c. Zadaniem organu jest zatem takie wyważenie interesów stron, aby inwestycja realizowana była w sposób nienaruszający uzasadnionego interesu właściciela działki sąsiedniej, ale z zachowaniem uprawnień inwestora (*por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2014 roku, sygn. akt II OSK 2816/12*).

Ograniczenie kręgu stron postępowania koncesyjnego wyłącznie do wnioskodawcy nie może zostać uznane za spełniające wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji również ze względu na znaczenie udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przyznają stronie szereg uprawnień, z których umiejętne korzystanie pozwala na kontrolowanie działań podejmowanych przez organ administracji publicznej w danej sprawie. Strona ma prawo żądania odsunięcia od prowadzenia postępowania pracownika, co do którego zachodzi wątpliwość, co do jego bezstronności (art. 24 § 3 k.p.a.). Ma prawo zostać poinformowana o faktach znanych organowi z urzędu (art. 77 § 4 k.p.a.). Przysługuje jej prawo otrzymywania wyjaśnień i wskazówek prawnych tak, by nie poniosła szkody z powodu swojej ewentualnej nieznamomości prawa (art. 9 k.p.a.). Prawem strony jest przeglądanie akt sprawy, robienie z nich notatek oraz odpisów oraz żądanie wydania uwierzytelnionych kopii z akt sprawy (art. 73 k.p.a.). Strona może wreszcie korzystać z prawa do wniesienia odwołania, wznowienia postępowania bądź stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (art. 127, art. 145 i art. 156 k.p.a.). Co do zasady, legitymowanie się statusem strony w postępowaniu administracyjnym umożliwia zaskarżenie ostatecznej decyzji administracyjnej do sądu administracyjnego. Wskazane wyżej uprawnienia nie wyczerpują katalogu uprawnień strony postępowania administracyjnego. Zostały one przytoczone jedynie dla zobrazowania znaczenia udziału strony w postępowaniu administracyjnym, a zarazem charakteru i „mocy” ograniczenia

zawartego w art. 41 ust. 2 p.g.g. W ocenie Rzecznika, tak daleko idące ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości sąsiednich w stosunku do nieruchomości, na której planowane jest prowadzenie działalności koncesjonowanej, nie może zostać uznane za uzasadnione w kontekście celu regulacji polegającego na przyspieszeniu i uproszczeniu postępowań koncesyjnych. Zdaniem Rzecznika, uprzywilejowanie przedsiębiorcy górniczego nie powinno przekraczać rozsądnej granicy, którą stanowią prawa właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Przepis art. 41 ust. 2 p.g.g. stanowi nieuzasadnione z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie prawa własności. Zawężenie kręgu stron postępowania koncesyjnego stanowi istotne zagrożenie dla praw i wolności osób trzecich i nie spełnia konstytucyjnych gwarancji ich ochrony. Nie można bowiem wskazać, by zaistniała którakolwiek z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, uzasadniających ograniczenie ochrony prawa własności. Przesłanki te stanowią materialne warunki dopuszczalności ograniczenia wolności, a jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, nie pozostawiono ustawodawcy swobody w określaniu rodzaju chronionego interesu (*por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2007 roku, sygn. K 29/06*). Jak była już o tym mowa wyżej, interesem takim nie może być wyłącznie dążenie do uprzywilejowania jednej kategorii podmiotów prawa, względem innej, mniej chronionej i często gorzej przygotowanej do prowadzenia swoich spraw. Warto także wskazać, że „konieczność”, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji powinna być rozumiana nie jako możliwość wprowadzenia ograniczenia, lecz wyłącznie jako wyjątek od zakazu wprowadzania ograniczeń. Innymi słowy, „konieczność” jest wyrazem skrepowania ustawodawcy, by po ograniczenia praw i wolności sięgał w sytuacjach szczególnych i właściwie uzasadnionych, a nie wszędzie tam, gdzie może to przyczynić się np. do ułatwienia prowadzenia określonej działalności, w tym działalności gospodarczej. Zdaniem Rzecznika, nie widać konstytucyjnie uzasadnionego powodu, by interes prawny określonego podmiotu prywatnego, prowadzącego „zwykłą”, prywatną działalność gospodarczą (np. wydobywającego kruszywa metodą odstrzałową), miałby w całości dominować nad interesami i prawami właścicieli nieruchomości, na którą ta działalność wywiera znacząco szkodliwy wpływ.

Skoro ustawodawca jest zawsze zobowiązany do stwierdzenia rzeczywistego interesu publicznego dla dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki, to w niniejszej sprawie taki cel nie został wyrażony ani w uzasadnieniu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, ani w jej przepisach. Za taki cel z pewnością nie można uznać dążenia do ułatwienia rozpoczynania działalności koncesjonowanej, kosztem uprawnień innych podmiotów prawa.

Reasumując, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że zaskarżony art. 41 ust. 2 p.g.g., nadmiernie i nieproporcjonalnie ogranicza środki ochrony prawa własności, a tym samym narusza konstytucyjne gwarancje poszanowania i ochrony własności. Ustawodawca nie zapewnił właścicielom sąsiednich nieruchomości mechanizmu umożliwiającego ochronę ich praw. Przeciwnie, wprowadził mechanizm ograniczający ochronę przysługującego im prawa własności. Ponadto, ustawodawca, za wyjątkiem ułatwienia procedury udzielania koncesji, nie wykazał żadnych okoliczności uzasadniających tak daleko idące ograniczenie. Wreszcie, ustawodawca zrezygnował z zachowania równowagi stosunków społecznych i zdecydował się na wprowadzenie regulacji sprzyjającej tylko wybranej grupie podmiotów, tj. przedsiębiorcom ubiegającym się o udzielenie koncesji. Przewidziany przez ustawodawcę poziom ochrony właścicieli nieruchomości sąsiednich – ograniczający się do możliwości udziału w procedurach planistycznych oraz skorzystania ze środków prawnych przewidzianych w Kodeksie cywilnym – jest niedostateczny. Okoliczności te uzasadniają stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Z tych wszystkich powodów wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trochuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załączniki:

- 6 odpisów pisma.