



PREZES
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO



Warszawa, dnia 14 maja 2021 r.

Sygn. akt SK 19/15

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2021 -05- 17
<i>Worena ostetis</i>	
ZAL.	NR

Pan

Adam BODNAR

Rzecznik Praw Obywatelskich

W załączeniu przesyłam odpis wyroku wraz z uzasadnieniem i zdaniem odrębnym Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2021 r., sygn. akt SK 19/15.

Julia Przyłębska

Załącznik 1



Sygn. akt SK 19/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 12 maja 2021 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący

Stanisław Piotrowicz

Wojciech Sych

Rafał Wojciechowski

Jarosław Wyrembak – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 maja 2021 r., skargi konstytucyjnej Marii Tamberg o zbadanie zgodności:

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, a także w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1064 i 1339 oraz z 2021 r. poz. 234) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

z up. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Kierownik Sekretariatu

Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

KIEROWNIK
Sekretariatu Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej, powołanej w komparycji wyroku, przedstawiono następujący stan faktyczny i prawny:

Skarżąca Maria Tamberg jest współwłaścicielką nieruchomości siedliskowej położonej w Chwałkowie, gm. Marcinowice. W bezpośrednim sąsiedztwie siedliska skarżącej znajdują się działki należące do Strzeblowskich Kopalń Surowców Mineralnych sp. z o.o. z siedzibą w Sobótce. Przedsiębiorca ten uzyskał, w drodze decyzji Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 5 marca 2012 r., koncesję na odkrywkową eksploatację złoża granitu z użyciem materiałów wybuchowych na obszarze górnictwym mieszczącym się w granicach należące do niego nieruchomości. Postępowanie koncesyjne toczyło się bez udziału i wiedzy właścicieli nieruchomości przyległych. Skarżąca wraz z pozostałymi współwłaścicielami przyległego siedliska wnieśli odwołanie od decyzji koncesyjnej do Ministra Środowiska, który w dniu 17 września 2012 r. umorzył postępowanie odwoławcze z uwagi na to, że zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981, ze zm.; dalej: p.g.g. lub prawo geologiczne i górnicze) nie mieli oni statusu strony w postępowaniu o udzielenie koncesji.

W dniu 28 lutego 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę na decyzję organu odwoławczego. Skargę kasacyjną oddalił Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 7 października 2014 r. (wyrok doręczony skarżącej wraz z uzasadnieniem 5 listopada 2014 r.).

Zarzuty wobec art. 41 ust. 2 p.g.g. skarżąca sformułowała w skardze konstytucyjnej z dnia 30 stycznia 2015 r. oraz w uzupełnieniu skargi konstytucyjnej z dnia 9 marca 2015 r.

Skarżąca podniosła, że do czasu wejścia w życie prawa geologicznego i górniczego, w postępowaniu koncesyjnym obowiązywała definicja strony zawarta w art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego. W myśl tej definicji stroną jest „każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Zgodnie natomiast z aktualną regulacją zawartą w art. 41 ust. 2 p.g.g., stronami postępowań koncesyjnych nie są właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości znajdujących się poza

granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych.

W ocenie skarżącej, kwestionowany przepis art. 41 ust. 2 p.g.g. narusza jej prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji poprzez odebranie prawa domagania się kontroli sądowej decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących bezpośrednio jej interesu prawnego.

Zdaniem skarżącej, ograniczenie podmiotowe wynikające z zaskarżonego przepisu art. 41 ust. 2 p.g.g. wymierzone jest też wprost w gwarancje ochrony własności indywidualnej przewidziane w art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, godząc w istotę prawa własności. Według skarżącej, obrona praw właścicielskich wymaga możliwości przeciwstawienia się wnioskowi o koncesję na odkrywkową działalność górniczą w bezpośrednim sąsiedztwie posiadanej nieruchomości.

Skarżąca podniosła również zarzut naruszenia gwarantowanej konstytucyjnie zasady równości wszystkich wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem skarżącej, przedsiębiorcy ubiegający się o koncesję mają przewagę nad podmiotami narażonymi na szkodliwe skutki koncesjonowanej działalności górniczej lub geologicznej. Przewaga ta wyraża się w możliwości jednostronnego określenia przez przedsiębiorcę wnioskującego o koncesję kręgu podmiotów uprawnionych do występowania jako strony w postępowaniu koncesyjnym. Skarżąca podkreśliła, że pojęcie „projektowanego obszaru górniczego” pozwala na zaprojektowanie położenia obszaru górniczego przez przedsiębiorcę ubiegającego się o koncesję w taki sposób, aby maksymalnie ograniczyć krąg uczestników postępowania. Wnioskodawca może dowolnie zaprojektować granice obszaru górniczego i ta propozycja wiąże organ przy ustalaniu kręgu podmiotów będących stronami postępowania, niezależnie od tego, czy przedłożony przez przedsiębiorcę projekt obszaru górniczego będzie się pokrywał z obszarem górniczym faktycznie ustalonym w późniejszej decyzji koncesyjnej. Skarżąca podniosła, że z udziału w postępowaniu koncesyjnym są wyłączeni w szczególności właściciele nieruchomości położonych na terenach górniczych, które ustawodawca definiuje w art. 6 ust. 1 pkt 15 p.g.g. jako przestrzeń objętą przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego.

Skarżąca dostrzegła również niezgodność wymienionego unormowania z art. 2 Konstytucji, ponieważ pozostaje ono, w jej opinii, w niezgodzie z zasadami demokratycznego państwa prawa. Skarżąca wskazała, że sprzeczne z Konstytucją jest utrzymywanie normy prawnej, której wyłącznym celem jest arbitralne ograniczenie bądź pozbawienie określonej kategorii podmiotów prawa do obrony ich słusznego interesu.

Skarżąca upatruje niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji w tym, że przewiduje on wykluczenie określonej kategorii podmiotów z udziału w postępowaniu koncesyjnym na podstawie kryteriów niejasnych lub niepełnych, przed zakończeniem postępowania koncesyjnego. Nie wiadomo bowiem, jak rozumieć pojęcie „projektowanego obszaru górniczego”.

W piśmie z dnia 9 maja 2016 r. pełnomocnik skarżącej wystąpił o rozpoznanie skargi konstytucyjnej z zachowaniem przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu podanym w obwieszczeniu Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 293).

2. Sejm, w piśmie z dnia 20 kwietnia 2016 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 41 ust. 2 p.g.g. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sejm wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Sejmu, skarżąca prawidłowo wskazała i uzasadniła podniesiony zarzut jedynie w odniesieniu do wzorca kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wobec powyższego, Sejm ograniczył analizę zarzutów do kwestii braku zapewnienia przez ustawodawcę dostępu do sądu poprzez nieprzyznanie jednostce uprawnienia do uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej.

Sejm stanął na stanowisku, że w obecnym stanie prawnym ochrona właścicieli nieruchomości, na które oddziaływać ma planowana działalność górnicza lub geologiczna, zapewniona jest na etapie postępowania dotyczącego środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Bowiem w myśl art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353; dalej: u.u.i.ś. lub ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku), w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia zarówno na dobra materialne, jak i na środowisko, zdrowie i warunki życia ludzi, zaś zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b u.u.i.ś. decyzja środowiskowa winna określić m.in. warunki wykorzystania terenu w fazie realizacji przedsięwzięcia ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich. Zdaniem Sejmu, nie może zatem budzić wątpliwości, że przed wydaniem decyzji środowiskowej przeprowadza się ocenę oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na otoczenie, a więc także na sąsiednie nieruchomości.

Sejm wskazał, że jednorazowa ocena oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko poprzedza wydanie decyzji merytorycznej w przedmiocie zgody na realizację określonego przedsięwzięcia, a więc decyzja koncesyjna jest związana uprzednią decyzją środowiskową. Sejm podniósł, że nie tylko zbędne, ale i bezpodstawne byłoby ponowne rozstrzygnięcie kwestii wpływu planowanej działalności na otoczenie na etapie wydawania decyzji koncesyjnej, bo ewentualny sprzeciw właścicieli nieruchomości zagrożonych immisjami winien nastąpić na etapie wydawania decyzji środowiskowej. Sejm wskazał również na cel kwestionowanego przepisu, jakim było przyspieszenie postępowań koncesyjnych.

Sejm podniósł, że skoro ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku nie definiuje pojęcia strony w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowej, ustalenie stron następuje na podstawie art. 28 k.p.a., lecz podstaw dla wykazania interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. poszukiwać należy na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Przytoczone w stanowisku Sejmu judykaty dowodzą, że orzecznictwo sądowe przyjmuje szeroką interpretację interesu prawnego w postępowaniu prowadzonym w celu wydania decyzji środowiskowej. W związku z tym, w opinii Sejmu nie ulega wątpliwości, że skarżącej przysługiwał status strony w tamtym postępowaniu, a więc także możliwość oddziaływania na treść wydanego rozstrzygnięcia w ramach posiadanego, podlegającego ochronie interesu prawnego. Sejm zauważył, że skarżąca dysponowała także możliwością skorzystania z innych uprawnień wynikających z ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku, które zapewniały możliwość zgłaszania uwag i wniosków w postępowaniu w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia w myśl ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, niekoniecznie nawet na prawach strony w trybie art. 28 k.p.a. Sejm zwrócił jednocześnie uwagę, że organ wydający wspomnianą decyzję sformułował warunki ograniczenia niekorzystnych immisji, nałożył obowiązek stosowania metod uwzględniających bezpieczeństwo przyległych terenów oraz rozwiązań technicznych minimalizujących negatywne oddziaływanie. Sejm wskazał także, że ochrona uprawnień właścicieli nieruchomości sąsiednich jest również uwzględniona na etapie wydawania planu ruchu górniczego, zaś działalność prowadzona w tym zakresie podlega następnie kontroli przez organ nadzoru górniczego, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości, w tym za zawiadomieniem właściwych organów przez właścicieli sąsiednich nieruchomości, koncesja może zostać cofnięta (art. 37 u.u.i.s.). Sejm wskazał również, że ustawodawca, świadomy możliwości powstania szkód w majątku osób trzecich w związku z ruchem

zakładu górnictwa, określił zasady odpowiedzialności za te szkody (art. 144-152 p.g.g.) oraz sposób jej naprawienia na podstawie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny) z odrębnościami przewidzianymi w prawie geologicznym i górnictwie.

Mając na względzie powyższe, Sejm wniósł o uznanie, że art. 41 ust. 2 p.g.g. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, wobec stworzenia przez ustawodawcę możliwości udziału w postępowaniu dotyczącym warunków eksploatacji złoża i określenia wymagań mających minimalizować immisje na etapie wydawania decyzji środowiskowej jako wiążącej przy udzielaniu koncesji, a także wobec braku wyłączenia inicjowania kontroli powyższej decyzji. Sejm stanął na stanowisku, że na tym tle postawiony w skardze zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji pozostaje bezpodstawny, ponieważ istota zarzutu wyraża się nie tyle w pozbawieniu skarżącej możliwości inicjowania postępowania sądowego, ile w braku przyznania jej możliwości udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym koncesji.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z dnia 18 września 2015 r., przedstawił opinię, że art. 41 ust. 2 p.g.g. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że analizowany przepis prawa geologicznego i górnictwa, odbierając w sposób jednoznaczny i wyraźny status strony postępowania koncesyjnego m.in. właścicielom nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górnictwa, bez względu na istnienie interesu prawnego tych właścicieli, prowadzi do zamknięcia drogi do sądu i uniemożliwienia wszczęcia sądowoadministracyjnej kontroli legalności ostatecznej decyzji o udzieleniu koncesji. Prokurator Generalny wskazał jednocześnie, że – w zakresie ochrony prawnej jednostki przed arbitralnością działań podmiotów sprawujących władzę publiczną – kontrola tego rodzaju indywidualnych aktów prawnych należy do niezależnych sądów, zaś prawo do sądowej kontroli indywidualnych aktów godzących w konstytucyjne prawa i wolności jednostki zawiera się w zakresie prawa obywatela do sądowego wymiaru sprawiedliwości wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że podmiot składający wniosek o wydanie koncesji na działalność z art. 21 ust. 1 p.g.g. może występować jednocześnie w roli właściciela nieruchomości gruntowej, w granicach której zamierza prowadzić działalność.

Podmiot ten – jak w sprawie, która stała się podstawą skargi – będzie wówczas jedyną stroną postępowania koncesyjnego, zaś organ koncesyjny opiera się w postępowaniu koncesyjnym w znacznej mierze wyłącznie na wskazaniach wnioskodawcy. Prokurator Generalny zauważył, że jakkolwiek podmiot, o jakim wyżej mowa, zobowiązany jest do przedstawienia informacji między innymi w zakresie sposobu przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko, trudno przyjąć, że organ koncesyjny ma pełen obraz okoliczności związanych z planowaną działalnością – oraz tym samym: nieograniczoną możliwość wydania rozstrzygnięcia uwzględniającego indywidualne interesy właścicieli nieruchomości sąsiednich, na które działalność objęta koncesją może negatywnie oddziaływać. Prokurator Generalny podkreślił przy tej okazji, że koncesja na wydobycie kopalin nosi cechy decyzji administracyjnej związanej, a nie decyzji o charakterze uznaniowym. Grupa podmiotów, określona w przepisie art. 41 ust. 2 p.g.g., jest tymczasem pozbawiona prawa do żądania sądowej kontroli legalności udzielonej koncesji w sytuacji, gdy decyzja o udzieleniu koncesji ma charakter związany, zaś organ koncesyjny opiera się na stanowisku podmiotu ubiegającego się o koncesję oraz przedkładającego projekt położenia obszaru górniczego służącego organowi koncesyjnemu do ustalenia stron postępowania koncesyjnego.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że właścicielom nieruchomości sąsiadujących nie przysługują także środki cywilnoprawne zastępujące prawo do żądania kontroli decyzji o udzieleniu koncesji na podstawie art. 222 § 2 k.c., ponieważ wystąpienie z roszczeniem o przywrócenie stanu poprzedniego i o zaniechanie naruszeń prawa własności nieruchomości przez negatywne oddziaływanie koncesjonowanej działalności mogłoby być nieskuteczne i możliwe dopiero po wydaniu koncesji i rozpoczęciu wykonywania działalności przez przedsiębiorcę. Prokurator Generalny podniósł, że droga cywilnoprawna nie może zastąpić właścicielom nieruchomości żądania kontroli sądowoadministracyjnej, ponieważ sądy w orzecznictwie cywilnym związane są decyzjami organów administracji wydanymi w granicach ich ustawowych kompetencji.

Prokurator Generalny zaznaczył, że sądowoadministracyjnej kontroli decyzji o udzieleniu koncesji nie może też zastąpić uprawnienie do dochodzenia szkód wyrządzonych koncesjonowaną działalnością w trybie przepisów art. 144-152 p.g.g., gdyż przepisy te mają zastosowanie dopiero w razie wyrządzenia szkody, a właściciele sąsiadujący nie mogą sprzeciwić się zagrożeniom związanym z działalnością zakładu górniczego, która prowadzona jest zgodnie z ustawą.

Odnosząc się do potrzeby przyspieszenia i usprawnienia procedury koncesyjnej, podnoszonej dla uzasadnienia wprowadzenia przepisu art. 41 p.g.g., Prokurator Generalny zauważył, że realizacja tego rodzaju celów nie może odbywać się kosztem ochrony praw podmiotowych, zaś przyspieszenie i uproszczenie procedur formalnych, jakkolwiek dopuszczalne i pożądane w konstytucyjnie chronionym porządku publicznym, w żadnym wypadku nie może naruszać uprawnień, które mogłyby wiązać się z obroną praw i interesów.

W kontekście oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu, Prokurator Generalny zwrócił także uwagę na art. 42 ust. 1 i 2 p.g.g. ograniczający możliwość skorzystania przez właścicieli z instytucji stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu koncesji oraz uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania koncesyjnego, gdyż zgodnie z art. 147 i art. 157 § 2 k.p.a. postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji lub wznowienia postępowania wszczynane są z urzędu bądź na żądanie strony, a takiego statusu właściciele nieruchomości sąsiednich nie mają w świetle regulacji kwestionowanej w niniejszej sprawie.

Prokurator Generalny wskazał, że pozbawienie właścicieli nieruchomości sąsiednich prawa do kontroli decyzji o udzieleniu koncesji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, przy obowiązywaniu przepisu art. 42 p.g.g., zwiększa ryzyko funkcjonowania w obrocie decyzji o udzieleniu koncesji dotkniętych nieusuwalnymi wadami prawnymi naruszającymi prawa właścicieli nieruchomości sąsiadujących.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, pozbawienie właścicieli nieruchomości sąsiednich uprawnienia do zaskarżenia decyzji o udzieleniu koncesji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu, pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego i nie jest potrzebne dla ochrony innych wartości konstytucyjnych.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 29 czerwca 2015 r., zgłosił udział w postępowaniu i przedstawił stanowisko, według którego art. 41 ust. 2 p.g.g. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosnie do wskazanego przez skarżącą wzorca z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził wątpliwości, czy jest to adekwatny wzorzec kontroli, argumentując, że prawo do sądu dotyczy postępowania przed organem sądowym, którego nie należy utożsamiać z postępowaniem administracyjnym. W ocenie Rzecznika,

w postępowaniu administracyjnym nie można, co do zasady, pozbawić strony konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd – także, jeżeli miałyby to być sąd administracyjny.

Istotą zarzutu w niniejszej sprawie jest – według Rzecznika – osłabienie ochrony własności, a więc naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Rzecznik wniósł również o zbadanie zakwestionowanego przepisu także pod kątem zgodności z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw.

Zdaniem Rzecznika, w postępowaniu koncesyjnym, o jakim wyżej mowa, ochrona praw właścicieli nieruchomości sąsiednich została oczywiście naruszona. 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. Nowa procedura koncesyjna wprowadza daleko idący wyjątek od zasady przewidzianej w art. 28 k.p.a. i całkowicie pomija prawo własności właścicieli nieruchomości sąsiednich, którzy legitymują się interesem prawnym w rozumieniu tego przepisu.

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 kodeksie cywilnym. Udział w postępowaniu koncesyjnym, w którym zakreśla się granice legalnego wpływu na nieruchomości sąsiednie, jest w istocie jedynym realnym i skutecznym środkiem ochrony prawa własności.

Według Rzecznika Praw Obywatelskich, samo stwierdzenie naruszenia standardu ochronnego nie musi jednak świadczyć o niekonstytucyjności. Konieczna jest dodatkowa ocena, czy ograniczenie ochrony konstytucyjnego prawa znajduje należyte uzasadnienie w świetle kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika, zaskarżona regulacja musi być, z tego punktu widzenia, oceniona negatywnie. Rzecznik Praw Obywatelskich stanął 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 wykazał, poza przyspieszeniem procedury udzielania koncesji, żadnych okoliczności uzasadniających tak daleko idące ograniczenie.

II

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) weszła w życie 3 stycznia 2017 r. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.) do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie u.o.t.p.TK stosuje się przepisy tej ustawy.

W związku z powyższym do postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną z dnia 30 stycznia 2015 r. zastosowanie mają przepisy u.o.t.p.TK.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w niniejszej sprawie przesłanki te zostały spełnione.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W badanej skardze skarżąca podniosła w pierwszej kolejności zarzut, że art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1064, ze zm.; dalej: p.g.g.) „narusza jej prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”. Trybunał Konstytucyjny najpierw zbadał zatem wyżej przedstawiony zarzut. W rezultacie przeprowadzonej analizy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżąca bardzo zasadnie podniosła, że:

– zaskarżony przepis, stanowiąc że stronami postępowań koncesyjnych nie są właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych, w istocie deroguje definicję „strony postępowania”, wynikającą z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735; dalej: k.p.a.), który rozstrzyga, że stroną jest „każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”;

– podmiot, który jest objęty definicją „strony postępowania” w rozumieniu k.p.a., obecnie nie ma możliwości obrony swojego interesu prawnego w postępowaniu koncesyjnym, prowadzonym na podstawie zaskarżonej ustawy, nawet mimo bezspornego wykazania istnienia takiego interesu;

– w poprzednim stanie prawnym, jaki kreowały przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96), nie było podobnej dyskryminującej regulacji; pod rządami poprzedniej ustawy, w postępowaniu koncesyjnym miał prawo uczestniczyć każdy, komu przysługiwał przymiot strony na gruncie art. 28 k.p.a.

Rozpoznając skargę, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że w toku postępowania administracyjnego – także w toku postępowania przed sądami administracyjnymi obu instancji – skarżąca wykazywała istnienie interesu prawnego, uzasadniającego uznanie jej za stronę w postępowaniu koncesyjnym. Argumentowała w tym kontekście, że odkrywkowa eksploatacja złoża granitu z użyciem materiałów wybuchowych – prowadzona przez przedsiębiorcę korzystającego z koncesji – spowodowała bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia skarżącej, jak również dla jej mienia. Zagrożenie to stwarzają:

- spadające na jej nieruchomości odłamki skalne i wstrząsy sejsmiczne, wywołane robotami strzałowymi w odległości zaledwie kilkudziesięciu metrów od jej domu,
- zapylenie i hałas, towarzyszące odkrywkowej eksploatacji złoża.

Trybunał Konstytucyjny uznał za trafny i całkowicie zasadny wywód skarżącej, wskazujący, że na skutek przedstawionych w skardze decyzji administracyjnych oraz wyroków sądów administracyjnych obu instancji, naruszone zostało jej prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji – poprzez odebranie jej prawa domagania się kontroli sądowej decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących bezpośrednio jej interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. Stało się tak w związku z tym, że podstawą rozstrzygnięć administracyjnych i sądowych było aktualne, restrykcyjne brzmienie art. 41 ust. 2 p.g.g., który wyklucza uznanie za stronę w postępowaniu koncesyjnym innych osób niż wymienione w tym przepisie ustawy szczególnej – nawet wówczas, gdy przedmiot postępowania koncesyjnego dotyczy bezpośrednio ich interesu prawnego. Trybunał Konstytucyjny uznał argument skarżącej, że w świetle powołanych w skardze decyzji oraz wyroków sądów administracyjnych, skarżąca nie miała prawa bronić swojego bezspornego interesu prawnego ani w postępowaniu koncesyjnym, ani na drodze sądownoadministracyjnej. Skarżąca zasadnie upatruje w tym „oczywistego naruszenia prawa podmiotowego określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż fakt, że skarżąca w *petitum* skargi wniosła między innymi o stwierdzenie niezgodności art. 41 ust. 2 p.g.g. z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w żadnym razie ani nie dyskwalifikuje skargi od strony merytorycznej i formalnej, ani też nie stanowi dla Trybunału przeszkody do orzeczenia o niezgodności zaskarżonego przepisu wprost z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Takie właśnie rozstrzygnięcie, wyrażone w sentencji niniejszego wyroku, Trybunał Konstytucyjny uznał za najbardziej zasadne – z uwagi na fakt, że art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę do wywodzenia wskazanego przez skarżącą prawa do sądu; tym samym – nie zachodzi potrzeba odwoływania się do zasady demokratycznego państwa prawnego dla jego rekonstrukcji, chociaż stanowi ono oczywiście ważny element składowy zasady demokratycznego państwa prawnego.

2. Trybunał Konstytucyjny uznał za zasadną argumentację przedstawioną w aspekcie zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji przez Prokuratora Generalnego. Trybunał przyjął, że Prokurator Generalny trafnie zauważył między innymi, iż:

– przepis art. 41 ust. 2 p.g.g. w sposób jednoznaczny i wyraźny odbiera status strony postępowania koncesyjnego właścicielom (także 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 (także: użytkowników wieczystych);

– kwestionowana regulacja prowadzi do pozbawienia właścicieli nieruchomości sąsiednich możliwości uruchomienia procedury administracyjnosądowej 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 kopaliny wydanych przez organ koncesyjny, a tym samym zamyka drogę do żądania przeprowadzenia kontroli legalności tej decyzji przez sąd administracyjny;

– w postępowaniu koncesyjnym decyzja o udzieleniu koncesji w znacznej mierze opiera się 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 pełny obraz sytuacji i możliwość rozstrzygnięcia z poszanowaniem indywidualnych interesów właścicieli tych nieruchomości;

– w świetle regulacji zawartych w art. 26 ust. 1 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 i 2 p.g.g., 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.

Trybunał Konstytucyjny uznał za trafną konkluzję wywodów Prokuratora Generalnego, według którego: „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”.

3. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska przedstawionego w sprawie przez Sejm. Badając zarzuty skarżące, Trybunał zważył w szczególności, że Sejm podniósł między innymi, iż:

– artykuł 41 ust. 2 p.g.g. stanowi regulację szczególną w stosunku do art. 28 k.p.a., wyłączając jego stosowanie w postępowaniach prowadzonych na podstawie działu III prawa geologicznego i górniczego;

– regulacja przyjęta w art. 41 ust. 2 p.g.g. oznacza, że z woli ustawodawcy właściciele nieruchomości usytuowanych poza obszarem górniczym zostali zrównani – co do statusu – z osobami nieposiadającymi interesu prawnego i z tego względu nie biorą udziału w postępowaniu koncesyjnym; dotyczy to także sytuacji, gdy działalność prowadzona na podstawie koncesji (np. wydobywanie kopaliny metodą odkrywkową z użyciem materiałów strzałowych) będzie bezpośrednio oddziaływać (emisja hałasu, emisja pyłu, wyrzut odłamków skalnych, wibracje, drgania sejsmiczne, szkody górnicze) na właścicieli tych nieruchomości, jako położonych w bezpośrednim sąsiedztwie prowadzonych prac górniczych;

– przyczyn wprowadzenia omawianej regulacji „należy poszukiwać w ogólnych celach przypisywanych obecnej ustawie, a więc odbiurokratyzowaniu postępowań administracyjnych, usunięciu barier utrudniających podejmowanie i wykonywanie działalności w zakresie geologii i górnictwa, pobudzaniu przedsiębiorczości oraz zwiększeniu pewności inwestowania (...). W tym kontekście ograniczenie kręgu podmiotów występujących jako strona w postępowaniu koncesyjnym służyć ma przede wszystkim przyspieszeniu postępowań uregulowanych w ustawie”.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że realizacja tak zdefiniowanych przez Sejm celów, w żadnym razie nie może odbywać się kosztem prawa do sądu, zagwarantowanego przez ustrojodawcę na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Według stanowiska Trybunału, wskazana przez Sejm wartość w postaci szybkości postępowań koncesyjnych, w żadnym razie nie może być postrzegana jako wartość adekwatna i równoważna wobec prawa do sądu – nie może być traktowana jako wartość uzasadniająca pozbawianie tego istotnego prawa konstytucyjnego osób legitymujących się ważnym i oczywistym interesem prawnym, jednoznacznie uzasadniającym konieczność ich uczestniczenia w tychże postępowaniach na prawach strony.

Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż Prokurator Generalny (nawiązując do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14) trafnie podniósł, że:

– „W imię szybkości rozpoznania sprawy nie można (...) 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”;

– „Przyspieszenie i usprawnienie przebiegu postępowania koncesyjnego nie może (...) 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”.

Wyżej przedstawionego stanowiska Trybunału, nawiązującego także do stanowiska Prokuratora Generalnego, nie może zmieniać argument Sejmu, według którego: „Ustawodawca zapewnił możliwość udziału skarżącej w postępowaniu dotyczącym warunków eksploatacji złoża i określeniu wymagań mających minimalizować immisje na etapie wydawania decyzji środowiskowej”.

Konstytucja domaga się, by prawo do sądu było respektowane w aspekcie każdej regulacji składającej się na obowiązujący system prawa – fakt, że jest respektowane na gruncie konkretnej ustawy, w żadnym razie nie może usprawiedliwiać jego pogwałcenia na gruncie innej ustawy.

4. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że Sejm, jako uczestnik postępowania, podniósł między innymi, że w obecnym stanie prawnym, ocena oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na otoczenie następuje w postępowaniu dotyczącym środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Zostało ono uregulowane w art. 71 i następnych ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247; dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku). Trybunał Konstytucyjny zważył, że według przepisu art. 71 ust. 1 powołanej ustawy, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Trybunał podzielił wątpliwość, którą w toku postępowania wyraził sam Sejm. Wywiódł on wszakże, że uwzględniając literalne brzmienie powołanego przepisu, „można (...) powziąć wątpliwość, czy określenie wpływu planowanej inwestycji na otoczenie faktycznie stanowi przedmiot postępowania dotyczącego środowiskowych uwarunkowań inwestycji” – „Przedmiotem ochrony w tym postępowaniu jest (...) środowisko”. Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, z punktu widzenia statusu podmiotów znajdujących się w sytuacji prawnej i faktycznej takiej jak ta, która została opisana w badanej skardze konstytucyjnej, nie rozwiązuje problemu ostateczna konstatacja Sejmu, przedstawiona w rozważanym aspekcie, według której „przepis ten ma na celu również ochronę otoczenia planowanej inwestycji, a w szczególności minimalizowanie jej negatywnego oddziaływania na sąsiadujący obszar (immisje)”, zwłaszcza że nie wynika to z jego brzmienia, i poprzez to – może być on różnie rozumiany i stosowany w praktyce obrotu prawnego.

5. Niezależnie od okoliczności podniesionych w punkcie poprzedzającym, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przepisy działu III prawa geologicznego i górniczego, zatytułowanego *Koncesje*, przesadzają o tym, że w postępowaniu koncesyjnym rozstrzygane są kwestie bardzo istotne z punktu widzenia sytuacji prawnej i faktycznej skarżącej (oraz podmiotów znajdujących się w sytuacjach tożsamyh bądź podobnych) – w tym: bardzo istotne w aspekcie ich konstytucyjnych praw i wolności;

daleko wykraczają one poza przedmiot postępowania prowadzonego na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje w szczególności, że zgodnie z przepisami art. 28 ust. 2-4 p.g.g., jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny, związany w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju, koncesja na określone rodzaje działalności może zostać udzielona pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania objętej nią działalności. Zabezpieczenie może w szczególności przyjąć formę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy, gwarancji bankowej albo poręczenia bankowego. O formie, zakresie oraz sposobie zabezpieczenia, a także o potrzebie ustanowienia zabezpieczenia – poza przypadkiem, gdy z mocy ustawy ustanowienie zabezpieczenia jest obligatoryjne (podziemne składowanie odpadów) – rozstrzyga organ koncesyjny, działając w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Zgodnie z art. 29 p.g.g., organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji między innymi w przypadkach, gdy zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa, w tym z interesem surowcowym państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości lub obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tych planów – uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości lub obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych. Według art. 30 ust. 1-2 p.g.g., treść koncesji 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; koncesja może określać także inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Zgodnie z art. 32 ust. 1 p.g.g., 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. Według art. 37 ust. 1 p.g.g.,

między innymi w przypadku, gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia. Organ koncesyjny może również określić sposób usunięcia naruszeń.

W związku z treścią tych przykładowo powołanych przepisów p.g.g., okoliczności faktyczne i prawne, w jakich znajduje się skarżąca (oraz inne podmioty w sytuacjach tożsamyh bądź podobnych), bez wątplenia mogą być obejmowane pojęciem „sprawa”, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to dalej konieczność zapewnienia im prawa do sądu, gwarantowanego przez powołany przepis Konstytucji – tymczasem zaskarżony przepis, pozbawiając ich statusu strony postępowania koncesyjnego, drogę do sądu zamyka.

Rozstrzygając jak w sentencji, Trybunał Konstytucyjny zważył między innymi, że sam Sejm przyznał, że:

„(...) prowadzenie działalności gospodarczej nie może odbywać się bez uwzględnienia słuszych interesów właścicieli nieruchomości sąsiednich. Jeżeli prowadzenie określonego rodzaju działalności jest reglamentowane przez państwo, a więc jej podjęcie wymaga uzyskania zezwolenia właściwych organów, wówczas na etapie wydawania zgody powinny zostać określone warunki prowadzenia tej działalności, uwzględniające m.in. ograniczenie jej uciążliwości dla terenów sąsiednich”.

Trybunał Konstytucyjny uznał przy tym za trafny wywód Sejmu, według którego:

„Nie ulega wątpliwości, że eksploatacja odkrywkowa złóż z wykorzystaniem materiałów strzałowych wywiera wpływ na środowisko, przy czym jego zasięg wykracza dalece poza obszar, na którym prowadzona jest eksploatacja złoża. Nie do uniknięcia jest przy tym sytuacja, gdy oddziaływania te dotyczą terenów położonych za obszarem górniczym. Oddziaływania te przybierają wieloraką postać – w przypadku eksploatacji odkrywkowej złóż obejmują one m.in. emisję hałasu, pyłu, rozrzut odłamków skalnych pochodzących z detonowania materiałów strzałowych, wibracje i drgania sejsmiczne, zanieczyszczenia wód powierzchniowych i gruntowych. Bezspornie zatem prowadzenie eksploatacji odkrywkowej kopalin może wiązać się – i zazwyczaj wiąże się – z bardzo dużymi uciążliwościami dla mieszkańców terenów przyległych. Co więcej, skala tych oddziaływań może być tak znacząca, że niemożliwe stanie się korzystanie z nieruchomości sąsiednich”.

6. Przy ocenie konstytucyjności kwestionowanego przez skarżącą przepisu, Trybunał Konstytucyjny zważył także na otoczenie normatywne, w jakim on funkcjonuje. Trybunał zważył w szczególności na treść przepisu art. 42 ust. 1 p.g.g., według którego: 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.

Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, treść powołanego przepisu stanowić może dodatkowe uzasadnienie konieczności zapewnienia prawa do sądu podmiotom znajdującym się w sytuacji takiej jak ta, w jakiej znalazła się skarżąca – w szczególności: poprzez przyznanie im statusu strony w postępowaniu koncesyjnym.

7. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że sam Sejm wywiódł, iż: „W niniejszym postępowaniu podniesione przez skarżącego zarzuty związane są z brakiem zapewnienia przez ustawodawcę dostępu do sądu, a więc nieprzyznaniem jednostce uprawnienia do uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej”. Tym samym, Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne analizowanie badanego problemu konstytucyjnego w oparciu o art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż ten dotyczy jedynie przypadków ograniczania w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

8. Wobec dokonanego przez Trybunał ustalenia, że skarżąca skutecznie wykazała, iż zaskarżony przepis art. 41 ust. 2 p.g.g. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zbędne stało się badanie kolejnych zarzutów, sformułowanych w kontekście innych konstytucyjnych praw i wolności. Tym samym, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK., w zakresie pozostałych zarzutów skarżącej, postępowanie zostało umorzone z uwagi na zbędność orzekania o nich.

9. Wobec wszystkich wyżej przedstawionych racji i okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

z up. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Kierownik Sekretariatu

Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

KIEROWNIK
Sekretariatu Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara

Zdanie odrębne
sędziego TK Krystyny Pawłowicz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 maja 2021 r., sygn. akt SK 19/15

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2021 r., sygn. SK 19/15.

W mojej ocenie, art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1064, ze zm.; dalej: p.g.g.), wyłączający z pojęcia strony postępowania koncesyjnego właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Orzekając o niezgodności art. 41 ust. 2 p.g.g. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił w wystarczającym stopniu konieczności wypośredkowania interesów przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą polegającą na korzystaniu ze środowiska, z jednej strony, oraz interesów właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości sąsiednich, z drugiej strony.

Ustawodawca w sposób celowy wprowadził w prawie geologicznym i górniczym przesłanki uznania za stronę postępowania koncesyjnego, aby ograniczyć liczbę uczestników tego postępowania. Mnożenie stron postępowania administracyjnego skutkuje przede wszystkim wydłużeniem procedury wydawania rozstrzygnięcia. Bardzo istotna jest również ekonomika postępowania. Jak słusznie zwraca się uwagę w doktrynie, „[k]onieczność zawiadomienia wielu stron, umożliwienie zapoznania się z zebrany materiał dowodowy czy też dużo większe prawdopodobieństwo odwołania się od decyzji powodują, że niejednokrotnie uzyskanie ostatecznej koncesji mogłoby trwać bardzo długo. Trudno to pogodzić z wyrażoną w art. 12 k.p.a. zasadą szybkości postępowania administracyjnego, przewidziane zaś w art. 35 k.p.a. terminy załatwiania spraw stają się fikcją” (G. Dobrowolski, *Postępowanie w sprawach górniczych*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 9/2014, s. 54).

W moim przekonaniu, należało uwzględnić racje prawodawcy wprowadzającego ograniczenie zakresu podmiotowego stron postępowania koncesyjnego, który dążył do odbiurokratyzowania postępowań administracyjnych, usuwania barier utrudniających

podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie geologii i górnictwa, pobudzania przedsiębiorczości oraz zwiększenia stopnia pewności inwestowania.

W wypadku poszerzenia kręgu podmiotów, którym prawo nadaje status strony postępowania koncesyjnego, nie można wykluczyć nadużywania praw podmiotowych poprzez przeciwstawianie się właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości sąsiednich korzystaniu z nieruchomości w sposób zgodny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa, co negatywnie wpływałoby na możliwość prowadzenia efektywnej działalności gospodarczej.

Trybunał Konstytucyjny wobec faktu, że ustawodawca zapewnił możliwość udziału skarżącej w postępowaniu dotyczącym warunków eksploatacji złoża i określeniu wymagań mających minimalizować immisje na etapie wydawania decyzji środowiskowej (z którego *nota bene* skarżąca nie skorzystała, chociaż miała ku temu okazję), podniósł, że Konstytucja domaga się, by prawo do sądu było respektowane w aspekcie każdej regulacji składającej się na obowiązujący system prawa. Tok myślenia Trybunału prowadzi go do prostej i *prima facie* słusznej konstatacji, że fakt respektowania prawa do sądu na gruncie konkretnej ustawy w żadnym razie nie może usprawiedliwiać jego pogwałcenia na gruncie innej ustawy. Pojęcie „regulacji składającej się na obowiązujący system prawa” Trybunał zdaje się utożsamiać z poszczególnymi obowiązującymi w tym systemie prawa ustawami, traktowanymi jako niezależne od siebie, wyizolowane elementy systemu prawa.

Tymczasem, odnosząc się do realiów rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, istotną okolicznością mającą wpływ na ocenę ochrony słusznych interesów właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości sąsiednich jest związek zachodzący pomiędzy postępowaniem środowiskowym, uregulowanym w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247; dalej: u.u.i.ś.), oraz postępowaniem koncesyjnym, uregulowanym w p.g.g. Zgodnie z art. 86 u.u.i.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy podejmujące decyzję w postępowaniu koncesyjnym. Innymi słowy decyzja koncesyjna ma charakter związany względem decyzji środowiskowej. Zatem określenie wpływu planowanej inwestycji na otoczenie, a także ustalenie warunków dotyczących minimalizowania oddziaływań na nieruchomości sąsiednie następuje na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. Na tym etapie jest miejsce i możliwość zgłaszania ewentualnych żądań przez właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości sąsiednich w odniesieniu

do planowanego przedsięwzięcia, które może oddziaływać na te nieruchomości. Jak trafnie podnosi Marszałek Sejmu, „nie tylko zbędne, ale i bezpodstawne jest ponowne rozstrzygnięcie tej kwestii na etapie wydawania decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia”.

Należy przypomnieć, że do kwestii analizowanych w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko należy m.in. bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, krajobraz, w tym krajobraz kulturowy (art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a, b, ca u.u.i.ś.).

Natomiast w treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ określa istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich (art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b u.u.i.ś.).

W sprawach wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych przymiot strony przysługuje podmiotom mającym tytuł prawny do nieruchomości położonych w szeroko rozumianym sąsiedztwie planowanego przedsięwzięcia, ze względu na narażenie na negatywne oddziaływanie. W orzecznictwie sądowym szeroko interpretowane jest pojęcie interesu prawnego strony w odniesieniu do postępowania w sprawach wydania decyzji środowiskowej.

Skarżąca mogła wziąć udział jako strona w postępowaniu dotyczącym ustalenia środowiskowych uwarunkowań wydania zgody na eksploatację kopaliny w sąsiedztwie jej nieruchomości. Status strony w tym postępowaniu – jak przekonująco podniósł Marszałek Sejmu – pozwalał skarżącej oddziaływać na treść wydanego w jego toku rozstrzygnięcia w ramach posiadanego przez nią interesu prawnego, podlegającego ochronie w nie mniejszym stopniu niż interes prawny inwestora. Skarżąca nie skorzystała z możliwości ochrony swych praw w postępowaniu środowiskowym, przewidującym sądową kontrolę decyzji. W związku z powyższym nie można zarzucać naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów zgłosiłam zdanie odrębne.

Kupfne Pawłowi



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

SK 19/15

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2021-05-17

Ustawa o doleżności

ZAL. NR

Pan
Adam BODNAR
Rzecznik Praw Obywatelskich