

Zbigniew Gromek

## Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt SK 19/15<sup>1</sup>

**Sejm draft position on case ref. no. SK 19/15 concerning the Geological and Mining Law:** In the proposed draft position the author claims that the contested article of the Act – Geological and Mining Law is compatible with Article 45 para. 1 of the Constitution. The decision approving the concession for the extraction of minerals from the deposit is related to environmental decision - the arrangements on the environment protection and environmental impact of the project, contained in the environmental decision are binding on the entity awarding concessions. Environmental decision are subject to oversight both the appellate and court proceedings. The author argues that the instruments provided for by the legislature ensure protection of the interests of owners of property adjacent to that on which projects negatively affecting the environment (including neighbourhood) are carried out.

**Keywords:** geology | mining | Code of Administrative Procedure | judiciary | Constitutional Tribunal

**Słowa kluczowe:** geologia | górnictwo | Kodeks postępowania administracyjnego | sądownictwo | Trybunał Konstytucyjny

Doktor nauk prawnych, Uniwersytet Warszawski, ekspert ds. legislacji BAS;  
z.gromek@wpia.uw.edu.pl

Na podstawie art. 56 pkt 4 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. 2016, poz. 293), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M.T. z 30 stycznia 2015 r. (sygn. akt SK 19/15), wnosząc o stwierdzenie, że art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. 2015, poz. 196, ze zm.) **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

<sup>1</sup> Projekt stanowiska sporządzony 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 19/15; BAS-WPTK-1035/15.

## Uzasadnienie

### I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. 2016, poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Jednakże w myśl art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. Niniejsza sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną M.T. z 30 stycznia 2015 r. (dalej: skarga), o czym Sejm został powiadomiony pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 2015 r. Na dzień wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r. sprawa była zatem wszczęta, ale niezakończona. Ponieważ w sprawie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania (zob. *petitum* oraz pkt IV.4 niniejszego stanowiska), w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tej części powinny być stosowane przepisy dotychczasowe, tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r.

### II. Stan faktyczny skargi. Przedmiot kontroli

1. M.T. (dalej: skarżąca) jest współwłaścicielką nieruchomości położonej w Chwałkowie, gmina Marcinowice, obejmującej działki o numerach ewidencyjnych 175/3 i 175/4, obręb Chwałków. W bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości będącej współwłasnością skarżącej położona jest nieruchomość stanowiąca własność przedsiębiorstwa pod nazwą Strzeblowskie Kopalnie Surowców Mineralnych sp. z o.o. w Sobótce (dalej: kopalnia), obejmująca m.in. działki o numerach ewidencyjnych 2 AM 1, 1/1 AM 1, 3/2 AM 2 i 2/2 AM 13, obręb Sobótka Strzeblów oraz działkę o numerze ewidencyjnym 180/8 AM 2 obręb Chwałków. Na działkach tych znajduje się złożo granitu „Pagórki Zachodnie”. W 2012 r. kopalnia uzyskała koncesję na odkrywkową eksploatację złoża granitu z użyciem materiałów wybuchowych (decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr 2/E/2012 z 5 marca 2012 r., sygn. akt DOW-G-I.7422/28.2012.KW). Wydaniu tej koncesji sprzeciwiała się skarżąca, a także właściciele sąsiedniej nieruchomości, przylegającej do nieruchomości skarżącej. Nie brali oni jednak udziału w postępowaniu w sprawie wydania koncesji, nie zostali także zawiadomieni o jego wszczęciu. Od decyzji w sprawie udzielenia koncesji skarżąca wniosła odwołanie do Ministra Środowiska. Postępowanie odwoławcze wszczęte na podstawie powyższego odwołania zostało jednak umorzone. W ocenie organu odwoławczego skarżącej, jak i pozostałym współwłaścicielom działek o numerach ewidencyjnych 175/3 i 175/4, obręb Chwałków, nie przysługiwał, w świetle art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. 2015, poz. 196, ze zm., dalej: usta-

wa, u.p.g.g.), status strony w postępowaniu koncesyjnym dotyczącym zgody na wydobywanie kopaliny na działkach o numerach ewidencyjnych 2 AM 1, 1/1 AM 1, 3/2 AM 2 i 2/2 AM 13, obręb Sobótka Strzeblów (decyzja Ministra Środowiska z 17 września 2012 r., sygn. akt DGKp-477-36/35745/12/PŚ). M.T. zaskarżyła tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z 28 lutego 2013 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2318/12) oddalił skargę. Skarżąca wniosła kasację od powyższego wyroku, oddaloną przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 7 października 2014 r. (sygn. akt II GSK 1280/13). Oba sądy stwierdziły zgodnie, że w myśl art. 41 ust. 2 u.p.g.g., współwłaścicielom działek o numerach ewidencyjnych 175/3 i 175/4, obręb Chwałków, nie przysługuje status strony w postępowaniu koncesyjnym dotyczącym wydobywania kopaliny na obszarze górniczym obejmującym działki o numerach ewidencyjnych 2 AM 1, 1/1 AM 1, 3/2 AM 2 i 2/2 AM 13, obręb Sobótka Strzeblów, oraz działkę o numerze ewidencyjnym 180/8 AM 2, obręb Chwałków.

W tym stanie skarżąca, po wyczerpaniu dostępnej drogi prawnej, wniosła skargę konstytucyjną datowaną na 30 stycznia 2015 r. W skardze wystąpiła o kontrolę zgodności art. 41 ust. 2 u.p.g.g. 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 ust. 3 Konstytucji.

2. Przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu stanowi art. 41 ust. 2 u.p.g.g., w brzmieniu: „Stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu nie są właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych”.

Artykuł 41 u.p.g.g. reguluje kwestię stron postępowań prowadzonych na podstawie działu III u.p.g.g. (m.in. poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny, wydobywanie kopaliny ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów, podziemne składowanie dwutlenku węgla). Artykuł 41 ust. 2 u.p.g.g. przesądza, że stronami postępowań prowadzonych na podstawie działu III u.p.g.g. nie są właściciele oraz użytkownicy wieczysti nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych. Przepis ten pozostaje w związku z ust. 1 art. 41 u.p.g.g., zgodnie z którym stronami postępowań prowadzonych na podstawie działu III u.p.g.g. w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są, o ile ustawa nie stanowi inaczej, ich właściciele (użytkownicy wieczysti). Obszarem górniczym w rozumieniu ustawy jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji (art. 6 pkt 5 u.p.g.g.). Jest to pojęcie węższe od pojęcia terenu górniczego, które należy ro-

zumieć jako przestrzeń objętą przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego (art. 6 pkt 15 u.p.g.g.).

Artykuł 41 ust. 2 u.p.g.g. stanowi regulację szczególną w stosunku do art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2016, poz. 23; daej: k.p.a.), wyłączając jego stosowanie w postępowaniach prowadzonych na podstawie działu III u.p.g.g. Artykuł 28 k.p.a. określa podmioty, którym przysługuje status strony w postępowaniu administracyjnym – zgodnie z nim stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Regulacja przyjęta w art. 41 ust. 2 u.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.

Trzeba zaznaczyć, że art. 41 ust. 2 u.p.g.g. jest regulacją przewidzianą w obecnie obowiązującej ustawie – Prawo górnicze i geologiczne, analogicznego przepisu nie zawierała natomiast poprzednia ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. 2005, Nr 228, poz. 1947, ze zm.). W konsekwencji ta sama osoba będąca właścicielem określonej nieruchomości mogła zostać uznana za stronę postępowania koncesyjnego w okresie obowiązywania ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo górnicze i geologiczne, podczas gdy w aktualnym stanie prawnym byłaby pozbawiona takiego statusu.

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 (por. uzasadnienie projektu ustawy – Prawo górnicze i geologiczne, druk sejmowy nr 1696/VI kad., s. 1). W tym kontekście ograniczenie kręgu podmiotów występujących jako strona w postępowaniu koncesyjnym służyć ma przede wszystkim przyspieszeniu postępowań uregulowanych w ustawie.

### III. Zarzuty skarżącej

1. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 41 ust. 2 u.p.g.g. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, skarżąca wskazała, że kwestionowany przepis narusza definicję strony zawartą w art. 28 k.p.a. (skarga, s. 3). W rozumieniu art. 28 k.p.a. stroną jest podmiot, którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy dane

postępowanie. Skarżąca wskazała, że odkrywkowa eksploatacja złoża granitu z użyciem materiałów wybuchowych, której towarzyszy wyrzut odłamków skalnych, wstrząsy, zapylenie i hałas, sprowadza bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia skarżącej oraz dla jej mienia. Okoliczności te mają przesądzać o istnieniu po jej stronie interesu prawnego, nakazującego uznać ją za stronę postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Tymczasem art. 41 ust. 2 u.p.g.g. skutkuje pozbawieniem skarżącej statusu strony w postępowaniu koncesyjnym, mimo że bezspornie przysługuje jej interes prawny w wydaniu rozstrzygnięcia w tym postępowaniu. Skarżąca wskazała zarazem, że w poprzednim stanie prawnym, tj. w okresie obowiązywania ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, w postępowaniu koncesyjnym nie obowiązywał odpowiednik art. 41 ust. 2 u.p.g.g. W związku z tym była ona uczestnikiem postępowania koncesyjnego jako podmiot posiadający interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a.

W piśmie procesowym M.T. z 9 marca 2015 r. zatytułowanym „Uzupełnienie skargi konstytucyjnej” (dalej: pismo z 9 marca 2015 r.), stanowiącym wykonanie zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego uzupełnienia braków formalnych skargi, doprecyzowano, że naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika z odebrania skarżącej „prawa domagania się kontroli sądowej decyzji administracyjnych w sprawach dot. bezpośrednio jej interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.” (pismo z 9 marca 2015 r., s. 1). Pozbawienie prawa do sądu ma aktualizować się zarówno na etapie postępowania administracyjnego (postępowanie w sprawie udzielenia koncesji), jak i postępowania sądowego.

2. Kolejny zarzut dotyczy niezgodności art. 41 ust. 2 u.p.g.g. z art. 2 Konstytucji. Skarżąca wskazała, że w myśl kwestionowanego przepisu, ustalenie uczestników postępowania koncesyjnego następuje na podstawie kryteriów niejasnych (uczestnikami są wyłącznie właściciele nieruchomości położonych „w granicach projektowanego lub istniejącego obszaru górniczego lub w miejscu wykonywania robót geologicznych”). Ostateczne ustalenie kręgu uczestników przedmiotowego postępowania następuje dopiero w chwili wydania decyzji udzielającej koncesji. Wynika to stąd, że granice obszaru górniczego są wyznaczane w decyzji kończącej postępowanie koncesyjne. Tym samym o statusie uczestnika decydować ma sposób wyznaczenia granic obszaru górniczego przyjęty przez podmiot ubiegający się o koncesję (wnioskodawcę). Przy czym podmiot ten wyznacza obszar górniczy w taki sposób, aby maksymalnie ograniczyć krąg uczestników postępowania koncesyjnego.

Zdaniem skarżącej celem art. 41 ust. 2 u.p.g.g. jest wyłączenie z postępowania koncesyjnego w pierwszym rzędzie właścicieli nieruchomości leżących na terenie górniczym, w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru górniczego. Takie działanie pomija okoliczność, że właściciele nieruchomości przyległych do obszaru górniczego są narażeni na skutki robót górniczych i z tego tytułu przy-

sługuje im – na podstawie art. 28 k.p.a. – interes prawny uzasadniający udział w postępowaniu w sprawie udzielenia koncesji.

3. Zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji został sprecyzowany wyłączenie w piśmie z 9 marca 2015 r. Skarżąca stwierdziła, że o statusie strony w postępowaniu koncesyjnym nie decyduje ani ustawodawca, ani nawet organ prowadzący to postępowanie, ale podmiot występujący o udzielenie koncesji. We wniosku dotyczącym udzielenia koncesji wnioskodawca dowolnie wyznacza granice obszaru górniczego, przy czym status stron przysługuje wyłącznie właścicielom nieruchomości znajdujących się w granicach projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub w miejscach wykonywania robót strzałowych. Sposób wyznaczenia obszaru górniczego przez wnioskodawcę jest wiążący dla organu koncesyjnego przy ustalaniu kręgu podmiotów będących stronami postępowania niezależnie od tego, czy przedłożony projekt obszaru górniczego będzie pokrywał się z ustaleniami przyjętymi w ostatecznej decyzji. Prowadzi to do zróżnicowania podmiotów – stronami postępowania są wyłącznie właściciele nieruchomości znajdujących się w granicach obszaru górniczego, natomiast takiego statusu nie mają właściciele nieruchomości położonych wprawdzie poza obszarem górniczym, na które jednak negatywnie wpływa działalność polegająca na wydobywaniu kopaliny. Na tym tle skarżąca wskazała, że: „Zaskarżony przepis programuje wprost nierówność stron oddając decydującą przewagę przedsiębiorcy ubiegającemu się o koncesję, z krzywdzącym i niedającym się zaakceptować upośledzeniem pozycji podmiotów narażonych na szkodliwe skutki koncesjonowanej działalności górniczej” (pismo z 9 marca 2015 r., brak numeracji stron).

4. Również zarzut niezgodności art. 41 ust. 2 u.p.g.g. z art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji został uzasadniony dopiero w piśmie z 9 marca 2015 r. Przedstawiona w tym względzie argumentacja sprowadza się do stwierdzenia, że ograniczenie wprowadzone w art. 41 ust. 2 u.p.g.g. narusza gwarancje ochrony własności indywidualnej wyrażone w art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. Skarżąca dąży do obrony przysługujących jej praw właścicielskich, projektowana zaś działalność górnicza stwarza bezpośrednie zagrożenie nie tylko dla jej siedliska, lecz również dla zdrowia i życia mieszkańców tej nieruchomości, przyległej do spornego obszaru górniczego.

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 27 lutego 2015 r. pełnomocnik skarżącej został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez wskazanie praw podmiotowych wynikających z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1, w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji oraz precyzyjne wyjaśnienie, w jaki sposób art. 41 ust. 2 u.p.g.g. prowadzi do naruszenia praw podmiotowych przysługujących skarżącej. W wykonaniu powyższego wezwania pełnomocnik skarżącej nadesłał pismo z 9 marca 2015 r.

Zdaniem Sejmu pełnomocnik skarżącej (uchybieńca pełnomocnika zostały w dalszej części wyводу przypisane bezpośrednio skarżącej) nie wywiązał się z obowiązku wskazania praw podmiotowych skarżącej naruszonych w następstwie obowiązywania kwestionowanego przepisu, co najmniej w zakresie obejmującym prawa wyrażone w art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Na tym tle podstawowa wątpliwość dotyczy zagadnienia, czy art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji zostały powołane jako samodzielne wzorce kontroli, czy też mają pełnić funkcję przepisów związkowych. Konstrukcja *petitum* skargi wskazuje, że skarżąca traktuje art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji jako przepisy o charakterze związkowym. W skardze nie wyjaśniono jednak ani wzajemnych relacji zachodzących między poszczególnymi przepisami wskazanymi we wzorcu (przy czym, co należy podkreślić, skarżąca przywołała wielopoziomową konstrukcję związkową), ani też konkretnych praw podmiotowych wynikających z tak ujętego wzorca.

Istotnej modyfikacji w tym względzie – w aspekcie art. 32 ust. 1 Konstytucji – dokonano w piśmie z 9 marca 2015 r. Wprawdzie skarżąca formalnie nie wprowadziła zmian w samym *petitum* skargi, ale zarazem przedstawiła – w odrębnym punkcie pisma procesowego (pkt 2) – argumentację dotyczącą naruszenia zasady równości opartą wyłącznie na art. 32 ust. 1 Konstytucji, bez odniesień do jakichkolwiek innych wzorców konstytucyjnych wyrażających samodzielne prawa podmiotowe. Stwierdziła w tym kontekście jednoznacznie, że: „kwestionowany przepis prawa geologicznego i górniczego otwarcie przeczy zasadzie równości stron w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji RP”. W ocenie Sejmu nakazuje to przypisać skarżącej wolę uczynienia art. 32 ust. 1 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli.

Zawarte w piśmie z 9 marca 2015 r. ujęcie art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli jest – w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną – niedopuszczalne. Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału, zapoczątkowanym postanowieniem z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01), prawo do równego traktowania ma charakter prawa „drugiego stopnia” („metaprawa”) i nie stanowi samodzielnego źródła praw lub wolności o charakterze podmiotowym. Wynika to stąd, że Konstytucja nie ustanawia zasady równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. W pełni konstytucyjny wymiar prawo do równego traktowania uzyskuje w przypadku „nierówności” dotyczącej określonych (unormowanych) w Konstytucji wolności i praw. W konsekwencji art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może być przywoływany jako samodzielny wzorzec kontroli hierarchicznej zgodności przepisów w procedurze zainicjowanej skargą. Naruszenie zasady równości również musi zostać powiązane z którymś z konstytucyjnych praw podmiotowych.

Przyjęta w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada *falsa demonstratio non nocet* pozwala zmodyfikować sposób określenia wzorca kontroli,

o ile taki zamiar można wyinterpretować z pisma inicjującego postępowanie przed sądem konstytucyjnym. Należy w związku z tym rozważyć, czy taka sytuacja występuje na tle niniejszego postępowania. Argumentacja zawarta w skardze oraz w piśmie z 9 marca 2015 r. wyraźnie wskazuje, że podstawowy wzorzec kontroli stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji. Można zatem hipotecznie przyjąć, że zamiarem skarżącej było uczynienie wzorcem kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim następstwem obowiązywania art. 41 ust. 2 u.p.g.g. jest zróżnicowanie dostępu do drogi sądowej. Taka interpretacja nie znajduje jednak uzasadnienia w świetle argumentacji skarżącej. Otóż, jej zdaniem, art. 41 ust. 2 u.p.g.g. prowadzi do zróżnicowania na etapie postępowania koncesyjnego sytuacji przedsiębiorcy ubiegającego się o koncesję oraz właścicieli nieruchomości, na które oddziaływać będzie prowadzona działalność górnicza (por. cytat przytoczony w pkt III.3 stanowiska). Powyższe zróżnicowanie pozostaje jednak bez związku z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowany przepis dotyczy postępowania administracyjnego, nie zaś postępowania sądowego. W kontekście przedstawionego uzasadnienia art. 45 Konstytucji nie mógłby zatem zostać przywołany jako adekwatny, związkowy wzorzec kontroli. Brak zatem podstaw do uznania, że zamiarem skarżącej było uczynienie art. 32 ust. 1 Konstytucji związkowym wzorcem kontroli w odniesieniu do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Na marginesie warto jedynie zauważyć, że skarżąca nie wskazała wspólnej cechy relewantnej dla podmiotów, których sytuacja prawna została zróżnicowana w następstwie obowiązywania art. 41 ust. 2 u.p.g.g. Wskazanie takiej cechy stanowi konieczny element uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady równości. Zaniechanie realizacji powyższego obowiązku skutkuje niemożnością rozpoznania powyższego zarzutu.

Brak jest także podstaw do przyjęcia, że zamiarem skarżącej było uczynienie art. 32 ust. 1 Konstytucji związkowym wzorcem kontroli w stosunku do art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. W piśmie z 9 marca 2015 r. odrębnie potraktowano zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 (pkt 2 pisma) i art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji (pkt 3 pisma). Naruszenie prawa własności skarżąca jednoznacznie powiązała z pozbawieniem jej możliwości udziału w postępowaniu koncesyjnym, a więc z nieprzyznaniem instrumentów ochrony praw właścicielskich. W argumentacji przywołanej w piśmie z 9 marca 2015 r. skarżąca nie wskazywała, aby naruszenie prawa własności wynikało ze zróżnicowania ochrony przysługującej poszczególnym kategoriom właścicieli. Znamienne pozostaje w tym względzie stwierdzenie zawarte w skardze, w którym naruszenie prawa własności powiązано z naruszeniem istoty tego prawa (art. 64 ust. 3 Konstytucji), nie zaś ze zróżnicowaniem ochrony przysługującej poszczególnym właścicielom („Odmowa przyznania mojej klientce praw strony w tym postępowaniu otwarcie przeczy pow.[yższym] gwarancjom konstytucyjnym, a przy tym narusza istotę prawa własności w rozumieniu ust. 3 art. 64 Konstytucji RP”, pismo z 9 marca 2015 r.).



2. Zarówno w uzasadnieniu skargi, jak i pisma z 9 marca 2015 r. nie sprecyzowano, w jakim ujęciu oraz w jakiej treści art. 2 Konstytucji stanowić ma wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu. Ograniczono się w tym względzie do stwierdzenia, że: „opisane wyżej naruszenia praw podmiotowych (...) nie dają się pogodzić z zasadami demokratycznego państwa prawa w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP, skoro dopuszczają, czy nawet po prostu zakładają z góry, brak jakiejkolwiek możliwości obrony zagrożonych praw” (pismo z 9 marca 2015 r.).

Na podstawie przytoczonej wypowiedzi nie można stwierdzić, czy zamiarem skarżącej było ujęcie art. 2 Konstytucji jako samodzielnego, czy też związkowego wzorca kontroli. Argumentacja przedstawiona w skardze, jak i samodzielne ujęcie omawianego wzorca w uzupełnieniu skargi (pkt 4 pisma z 9 marca 2015 r.) wskazywałoby, że art. 2 Konstytucji został powołany jako wzorzec samodzielny. W tym kontekście występuje jednak przeszkoda w rozpoznaniu powyższego zarzutu, mająca analogiczne źródło, jak w przypadku art. 32 ust. 1 Konstytucji. Z ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że katalog praw i wolności, wymienionych w rozdziale II Konstytucji, obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji postanowień zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak np. klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale nie mogą one stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że art. 2 Konstytucji nie jest samodzielnym źródłem praw podmiotowych. Przepis ten ma wyłącznie charakter zasady przedmiotowej, wyznaczającej granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 5 listopada 2008 r., sygn. akt SK 79/06, oraz postanowienie TK z 22 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/12). W związku z powyższym powołanie art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu skargowym jest zasadniczo niedopuszczalne (por. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00). Trybunał uznał wprawdzie, że potencjalnie nie jest wyłączone uczynienie art. 2 Konstytucji wzorcem samodzielnym kontroli wówczas, gdy skarżący wywodzi z tego przepisu prawa lub wolności, które nie zostały ujęte w innym przepisie ustawy zasadniczej. Sytuacja taka nie zachodzi jednak na gruncie niniejszego postępowania. Skarżąca nie wskazała bowiem, jakie prawa miałyby zostać wyinterpretowane z klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Należy jeszcze poddać pod rozważę, czy art. 2 Konstytucji, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, nie mógłby zostać potraktowany jako związkowy wzorzec kontroli. W postępowaniu skargowym Trybunał dopuszcza powołanie art. 2 Konstytucji jako wzorca związkowego w stosunku do przepisów, wyrażających konkretne prawa podmiotowe jednostki. Zarówno uzasadnienie skargi, jak i pisma z 9 marca 2015 r. nie dają jednak podstaw do przypisania

skarżącej takiego zamiaru. W piśmie z 9 marca 2015 r. stwierdzono wprawdzie, że naruszenie art. 2 Konstytucji wynika z „braku jakiejkolwiek możliwości obrony zagrożonych praw”, co mogłoby wskazywać na potencjalnie związkowe ujęcie art. 2 względem art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tak sformułowany zarzut wyczerpuje się jednak w treści art. 45 ust. 1 Konstytucji, co czyni bezprzedmiotowym powoływanie art. 2 Konstytucji jako wzorca o charakterze dopełniającym. W konsekwencji brak jest podstaw do kwalifikowania zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji jako związkowego w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Jedynie na marginesie Sejm pragnie zwrócić uwagę, że skarżąca nie wskazała, z którą z zasad szczegółowych wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego powiązany został sformułowany przez nią zarzut. W grę wchodzić może zarówno zasada określoności przepisów prawnych (przez – jak przyjęła skarżąca – posłużenie się zwrotami niedookreślonymi), jak i zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Niewskazanie zasady szczegółowej wynikającej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego należy kwalifikować jako zaniechanie obowiązku wystarczającego uzasadnienia sformułowanego zarzutu, co stanowi samodzielną podstawę umorzenia postępowania (por. pkt IV.3 stanowiska).

Podsumowując powyższe, Sejm stwierdza, że skarżąca uczyniła art. 2 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli, a jednocześnie z przepisu tego nie wywodzi praw o charakterze podmiotowym, których źródłem miałyby być bezpośrednio zasada demokratycznego państwa prawnego. Rozpoznanie tak sformułowanego zarzutu w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną jest niedopuszczalne.

3. Artykuł 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. – w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. – nakłada na podmiot inicjujący postępowanie obowiązek uzasadnienia postawionego zarzutu (zarzutów), z powołaniem dowodów na jego poparcie. Przy czym obowiązek uzasadnienia nie wyczerpuje się we wskazaniu, że kwestionowane przepisy skutkują naruszeniem określonych wzorców konstytucyjnych. W ten sposób skarżący realizuje obowiązek wynikający z art. 32 ust. 1 pkt 2–3 ustawy o TK z 1997 r. (określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części oraz sformułowanie zarzutu jego niezgodności z Konstytucją), nie zaś obowiązek, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 tej ustawy. Trzeba podkreślić, że w przypadku skargi konstytucyjnej obowiązek właściwego uzasadnienia ma charakter kwalifikowany, bowiem skarga jest instrumentem kontroli konkretnej, służącym ochronie naruszonych wolności i praw skarżącego. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w utrwalonym orzecznictwie sądu konstytucyjnego, którego ilustrację stanowią m.in. następujące wypowiedzi: „wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie przez skarżącą w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej, oraz lakoniczne sformu-

łowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie, w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym” (wydane w pełnym składzie postanowienie TK z 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14), jak również: „Trybunał nie może także – wychodząc poza granice zaskarżenia – wyręczać skarżącego w doborze właściwej argumentacji do podnoszonych w skardze konstytucyjnej wątpliwości. Wymóg ten nie powinien być przy tym traktowany powierzchownie i instrumentalnie” (wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13). Dopuszczenie kontroli zarzutów, które nie zostały w należyty sposób uzasadnione, oznaczałoby, że to Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest samodzielnie powołać argumenty dotyczące zgodności (niezgodności) kwestionowanych przepisów z powołanymi wzorcami, co jest sprzeczne z zasadami wyznaczającymi ciężar dowodu w postępowaniu przez sąd konstytucyjnym.

Uzasadnienie skargi, jak i argumentacja zawarta w piśmie z 9 marca 2015 r. są niezwykle lakoniczne, co jest w sposób szczególny wyraźne w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. Jedyna wypowiedź w tym względzie sprowadza się do stwierdzenia, że skarżącej powinny przysługiwać środki prawne służące ochronie prawa własności. Trudno uznać, że zrealizowano w ten sposób obowiązek odpowiedniego uzasadnienia. W skardze nie wskazano, jakie obowiązki wynikają dla prawodawcy z konieczności zapewnienia właścicielom ochrony przysługującego im prawa własności. Pominięto również okoliczność, że skarżąca dysponuje powszechnymi środkami ochrony uprawnień właścicielskich przewidzianymi w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. 2014, poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.), czy też środkami szczególnymi przewidzianymi w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze. Zarazem instrumenty ochrony przed nadmiernymi immisjami wynikającymi z prowadzonej w pobliżu eksploatacji kopalni, których przyznania domaga się skarżąca, przysługują jej w pełnym zakresie na etapie wydawania tzw. decyzji środowiskowej. W tym postępowaniu skarżąca ma status strony, może w nim wnosić uwagi i propozycje dotyczące warunków dopuszczalności realizacji przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji kopalni (por. pkt V.2.5 stanowiska). Skarżąca w ogóle nie odniosła się do powyższych kwestii, przy czym bez ich wyjaśnienia rozstrzygnięcie w przedmiocie zarzutu naruszenia konstytucyjnego prawa własności staje się niemożliwe. W uzasadnieniu skargi nie wykazano także, w czym wyraża się naruszenie istoty prawa własności.

W tym stanie, zdaniem Sejmu, skarżąca nie zrealizowała – w odniesieniu do wskazanego jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji – obowiązku uzasadnienia postawionych zarzutów, co przesądza o niedopuszczalności ich rozpoznania w niniejszym postępowaniu.

Zarazem Sejm pragnie odnotować, że sformułowany przez skarżącą zarzut naruszenia prawa własności zawiera się w zarzucie dotyczącym art. 45

ust. 1 Konstytucji. Mianowicie, naruszenie konstytucyjnego prawa własności skarżąca powiązała z tym, że została pozbawiona prawnych środków ochrony przysługującego jej prawa majątkowego, w tym zwłaszcza środków ochrony sądowej. Brak dostępu do drogi sądowej stanowi tymczasem samodzielny przedmiot ochrony objęty art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie oznacza to zbędności przywołania art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji jako wzorca – podmiot występujący ze skargą jest uprawniony do wskazania wszystkich praw podmiotowych, których naruszenia doświadczył, nawet jeżeli w części prawa te „się nakładają”. Uwzględniając argumentację powołaną w skardze i w piśmie z 9 marca 2015 r., trzeba jednak zwrócić uwagę na występowanie powiązania między zarzutami naruszenia prawa do sądu oraz ingerencją w prawo własności. Wyraża się ono w tym, że ustalenia przyjęte w toku oceny zgodności kwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji oddziałują bezpośrednio na ocenę zgodności z art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. W rezultacie ocena zgodności przeprowadzona na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji determinowałaby rozstrzygnięcie w kwestii zgodności art. 41 ust. 2 u.p.g.g. z art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, o ile wzorce te stanowiłyby dopuszczalną podstawę kontroli w niniejszym postępowaniu.

4. Mając na względzie ustalenia zawarte w pkt IV.1–3, Sejm uznaje, że dopuszczalnym wzorcem kontroli w niniejszym postępowaniu jest wyłącznie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Natomiast postępowanie w zakresie obejmującym wzorce kontroli wyrażone w art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji powinno podlegać – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. – **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## **V. Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji)**

### **■ 1. Wzorzec kontroli**

W myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Powyższy przepis wyraża na szczeblu konstytucyjnym prawo do sądu. Jest ono uznawane za jeden z podstawowych elementów zasady państwa prawnego. Zdaniem Trybunału prawo do sądu gwarantuje każdemu obronę jego interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem (zob. np. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01).

Treść art. 45 ust. 1 Konstytucji i wynikające stąd wymogi stanowią przedmiot bogatej i utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Wyznaczając treść prawa do sądu w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, wskazuje się, że obejmuje ono w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej,

zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności (w tym aspekcie mieści się m.in. zasada sprawiedliwości proceduralnej); 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w sprawie; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych (zob. m.in. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Prawo do uruchomienia postępowania sądowego stanowi warunek podstawowy i konieczny dla umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu przyjmowany jest również podział na prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej).

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. Wyznacza to zakres koniecznej analizy wzorca zawartego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji stanowi wyraz domniemania drogi sądowej. Wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97). Trybunał podkreślał, że funkcją prawa do sądu nie jest zapewnienie poszukującemu ochrony prawnej korzystnego wyniku, ale prawnie skutecznej możliwości zwrócenia się do organu sądowego o rozpatrzenie sprawy i wydanie orzeczenia, stosownie do wyników postępowania dowodowego i zgodnie z treścią prawa materialnego (zob. wyrok TK z 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99).

Konstytucyjne prawo do sądu stanowi źródło pozytywnych i negatywnych obowiązków prawodawczych. Pierwsze zobowiązują prawodawcę do zgodnego z konstytucyjnym systemem wartości ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w ujęciu instytucjonalnym i proceduralnym. Negatywne obowiązki prawodawcy wyrażają się z kolei w konstytucyjnym zakazie zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw i wolności (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz zakazie nadmiernego ograniczania stron w prawie do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji).

## ■ 2. Analiza zgodności

2.1. W ocenie skarżącej ustawodawca pozbawił właścicieli nieruchomości znajdujących się w sąsiedztwie zakładu górniczego możliwości skutecznego wpływu na przebieg postępowania koncesyjnego, w toku którego następuje ustalenie zasad prowadzenia eksploatacji złoża. Powyższy zarzut opiera się na założeniu, że ruch zakładu górniczego wynikający z eksploatacji złoża oddziałuje negatywnie na właścicieli sąsiednich nieruchomości, powodując tzw.

immisje. W związku z powyższym ustawodawca powinien zapewnić właścicielom tych nieruchomości udział w postępowaniu koncesyjnym, tak by ich interes mógł zostać uwzględniony. Skarżąca nie ukrywa przy tym, że jej celem jest uniemożliwienie prowadzenia jakiegokolwiek działalności związanej z eksploatacją złoża „Pagórki Zachodnie”.

2.2. Prowadzenie działalności gospodarczej może negatywnie oddziaływać na tereny sąsiednie. Co więcej, w wielu przypadkach (np. składowanie odpadów komunalnych, przerób i utylizacja odpadów poubojowych) występowanie takich oddziaływań jest nieuniknione. Nie oznacza to, że prowadzenie tego rodzaju działalności, mimo jej uciążliwości dla otoczenia, powinno zostać z góry zabronione. Przeciwnie, podmiot legitymujący się tytułem prawnym do nieruchomości w większości przypadków ma możliwość prowadzenia – po spełnieniu warunków wymaganych przez prawo – wybranej przez siebie działalności gospodarczej, także gdy wiąże się to z powstaniem oddziaływań (np. hałas, zapachy) na sąsiednie nieruchomości.

Nie ulega wątpliwości, że eksploatacja odkrywkowa złóż granitu 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 granitu obejmują one m.in. emisję hałasu, pyłu, rozrzut odłamków skalnych pochodzących z detonowania materiałów strzałowych, wibracje i drgania sejsmiczne, zanieczyszczenia wód powierzchniowych i gruntowych. Bezsprzecznie zatem prowadzenie eksploatacji odkrywkowej kopalni 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.

W tym względzie obowiązkiem prawodawcy jest ustanowienie rozwiązań prawnych, które pozwalałyby na wyważenie interesów właścicielskich związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej polegającej na korzystaniu ze środowiska i powodującej uciążliwości dla terenów sąsiednich oraz interesów właścicielskich osób, których uciążliwości te dotyczą. Celem powinno być osiągnięcie *optimum* wyrażającego się w wypośrodkowaniu interesów obu stron, co w wymiarze konstytucyjnym przybiera postać zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji *in fine*). Stąd też prowadzenie działalności gospodarczej nie może odbywać się bez uwzględnienia słusznych 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.

Zarazem nie można postrzegać prawa własności przysługującego właścicielom nieruchomości dotkniętych immisjami wskutek działalności gospodarczej prowadzonej na nieruchomościach sąsiednich w sposób absolutny, czyli jako pozwalającego na przeciwstawienie się korzystaniu z nieruchomości sąsiednich w sposób zgodny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem rzeczy. Takie postrzeganie prawa własności nie znajduje oparcia w konstrukcji tego prawa przyjętej w art. 64 Konstytucji, w zakazie nadużycia praw podmiotowych ujętym w art. 5 k.c., czy nawet ogólnie w konstytucyjnej koncepcji wolności jednostki oraz zasadzie demokratycznego państwa prawnego.

2.3. W obecnym stanie prawnym ocena oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na otoczenie następuje w postępowaniu dotyczącym środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Jest ono regulowane w art. 71 i n. 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 (t.j. Dz. U. 2016, poz. 353; dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku, u.u.i.ś.). Uwzględniając literalne brzmienie art. 71 ust. 1 u.u.i.ś., można wprawdzie powziąć wątpliwość, czy określenie wpływu planowanej inwestycji na otoczenie faktycznie stanowi przedmiot postępowania dotyczącego środowiskowych uwarunkowań inwestycji. Zgodnie z art. 71 i n. u.u.i.ś. przedmiotem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dalej także: decyzja środowiskowa) jest wyznaczenie warunków (zasad), których spełnienie determinuje realizację określonego przedsięwzięcia oddziałującego na środowisko. Przedmiotem ochrony w tym postępowaniu jest zatem środowisko, a ściślej minimalizowanie negatywnych skutków przedsięwzięcia na stan środowiska. Zarazem jednak przepis ten ma na celu również ochronę otoczenia planowanej inwestycji, a w szczególności minimalizowanie jej negatywnego oddziaływania na sąsiadujący obszar (immisje). Wydanie decyzji środowiskowej służy zatem ochronie wszystkich innych podmiotów korzystających ze środowiska, w tym w szczególności osób będących właścicielami nieruchomości, na które planowane przedsięwzięcie bezpośrednio oddziałuje. Stworzenie ram dla ingerencji przedsięwzięcia w środowisko oznacza tym samym, że na inwestora zostają nałożone konkretne ograniczenia w oddziaływaniu na nieruchomości sąsiednie. O potrzebie uwzględnienia interesów ich właścicieli przesądził jednoznacznie ustawodawca. W myśl art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.u.i.ś., w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, jak również dobra materialne. Natomiast zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b u.u.i.ś. w decyzji środowiskowej należy określić m.in. warunki wykorzystania terenu w fazie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich. W szerszym ujęciu takie cele decyzji środowiskowej potwierdza także art. 3

ust. 2 u.u.i.ś., zgodnie z którym ilekroć na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku jest mowa o oddziaływaniu na środowisko, rozumie się przez to również oddziaływanie na zdrowie ludzi. Nie może zatem budzić wątpliwości, że przed wydaniem decyzji środowiskowej przeprowadza się ocenę, czy i w jakim stopniu zamierzone przedsięwzięcie oddziałuje na otoczenie, a więc na nieruchomości sąsiadujące z terenem planowanego przedsięwzięcia. Kwestia ta została jednoznacznie potwierdzona w orzecznictwie sądowym, w którym wskazuje się, że w toku wydawania decyzji środowiskowej przeprowadzana jest ocena, czy planowane przedsięwzięcie nie oddziałuje na nieruchomości sąsiednie (zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 2 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Kr 310/15). Ocena ta musi być szczególnie wszechstronna w przypadku przedsięwzięć cechujących się tak znacznym stopniem oddziaływania na nieruchomości sąsiednie, jak m.in. wydobywanie kopalni metodą odkrywkową z użyciem materiałów strzałowych.

W świetle powyższego, w toku postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej kwestie ochrony środowiska oraz minimalizowania uciążliwości przedsięwzięcia dla otoczenia pozostają nierozzerwalnie związane. Jeżeli inwestycja wpływa negatywnie na środowisko, jest to jednoznaczne z jej negatywnym oddziaływaniem także na otoczenie, w tym zwłaszcza na nieruchomości znajdujące się w sąsiedztwie prowadzonej działalności gospodarczej.

2.4. Ustawodawca wprowadził zasadę, że w toku postępowań zmierzających do wydania zezwolenia na prowadzenie określonego przedsięwzięcia, z którym związane jest korzystanie ze środowiska, ocena oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko dokonywana jest jednorazowo (por. K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, komentarz do art. 73, LEX 2013, nr 144533, uwaga 6). W obecnym stanie prawnym oznacza to, że ocena wpływu planowanej inwestycji na środowisko (otoczenie) poprzedza wydanie decyzji merytorycznej, w której właściwy organ wydaje zgodę na realizację określonego przedsięwzięcia. Przy czym kwestie te rozstrzygane są w dwóch odrębnych postępowaniach. W pierwszym z nich ocenia się wpływ planowanej inwestycji na środowisko oraz określa potrzeby związane z ochroną środowiska i ochroną otoczenia, których spełnienie warunkuje realizację przedsięwzięcia. Przedmiotem drugiego postępowania jest wydanie zezwolenia na realizację określonego przedsięwzięcia. W tym postępowaniu nie jest przeprowadzana ocena wpływu na środowisko i warunków, jakie inwestycja musi w tym względzie spełniać, a wiążące są w tym względzie rozstrzygnięcia przyjęte w wydanej uprzednio decyzji środowiskowej. W tym kontekście decyzja koncesyjna jest – w odniesieniu do zagadnień związanych z ochroną środowiska – decyzją związaną w stosunku do decyzji środowiskowej.

Powyższy model realizują przepisy rozdziału III ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Zgodnie z art. 71 ust. 2 u.u.i.ś. uzyskanie decyzji



o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji zezwalającej na realizację określonego przedsięwzięcia, w tym koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż (art. 72 ust. 1 pkt 4 u.u.i.ś.). Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dołączana jest do decyzji zezwalającej na realizację określonego przedsięwzięcia (art. 72 ust. 3 u.u.i.ś.), jest ona przy tym wiążąca dla organu wydającego decyzję zezwalającą na realizację przedsięwzięcia (art. 86 u.u.i.ś.).

Uwzględniając powyższe, określenie wpływu planowanej inwestycji na otoczenie oraz ustalenie warunków związanych z minimalizowaniem oddziaływań na nieruchomości sąsiednie następuje na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. Zważywszy na związany charakter decyzji koncesyjnej względem decyzji środowiskowej (art. 86 u.u.i.ś.), nie tylko zbędne, ale i bezpodstawne jest ponowne rozstrzygnięcie tej kwestii na etapie wydawania decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia. Zgłaszanie ewentualnych żądań co do planowanego przedsięwzięcia przez właścicieli nieruchomości, na które przedsięwzięcie to będzie oddziaływać, powinno mieć zatem miejsce na etapie wydawania decyzji środowiskowej. Ustawodawca zobowiązany jest zapewnić takim podmiotom możliwość czynnego udziału w postępowaniu dotyczącym środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Z tego względu trzeba w dalszej kolejności poddać ocenie, czy w sprawach ustalenia środowiskowych uwarunkowań inwestycji właścicielom nieruchomości sąsiednich (*in concreto* – występującej z niniejszą skargą M.T.) ustawodawca zapewnił udział w tym postępowaniu. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej za zbędną należałoby uznać regulację, której celem byłoby zapewnienie udziału właścicieli nieruchomości sąsiednich w postępowaniu w sprawie wydania decyzji wyrażającej zgodę na realizację określonego przedsięwzięcia (*in concreto* – decyzji koncesyjnej zezwalającej na eksploatację złoża „Pagórki Zachodnie”). Co więcej, udział tych podmiotów na tym etapie trzeba by uznać za bezpodstawny, skoro przedmiotem tego postępowania nie jest określenie oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na otoczenie oraz ustalenie warunków, na jakich jest to dopuszczalne.

2.5. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku nie definiuje pojęcia strony w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowej. Z tego względu ustalenie stron tego postępowania następuje na podstawie art. 28 k.p.a., zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W orzecznictwie przyjmuje się, że podmiot ma interes prawny w konkretnym postępowaniu, jeżeli między jego sytuacją prawną a przedmiotem tego postępowania istnieje – uzasadnione treścią normy prawa materialnego – realne, rzeczywiste powiązanie, czyniące go bezpośrednio za-

interesowanym w tym postępowaniu i w konsekwencji podmiot ten staje się uprawniony do udziału w nim w charakterze strony. Statusu strony nie może zatem uzyskać podmiot, który ma wyłącznie interes faktyczny w rozstrzygnięciu danej sprawy, niepoparty jednak żadnymi przepisami prawa, mogącymi stanowić podstawę skierowania żądania w zakresie podjęcia przez organ czynności w konkretnej sprawie (por. m.in. wyroki NSA z: 25 października 2006 r., sygn. akt II OSK 163/2006 i 23 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 413/09). Oznacza to, że dla oceny prawidłowości zakwalifikowania danego podmiotu jako strony postępowania administracyjnego decydujące znaczenie mają przepisy prawa materialnego, wyznaczające przedmiot danego postępowania.

Powyższy pogląd znajduje oparcie również w orzecznictwie sądu konstytucyjnego. Istotną w tym względzie wypowiedź zawiera wyrok Trybunału z 16 września 2008 r. (sygn. akt SK 76/06), w którym ocenie została poddana konstytucyjność art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591, ze zm.), przyznającego osobom posiadającym interes prawny uprawnienie do inicjowania kontroli sądoadministracyjnej uchwał rady gminy. W judykacie tym wskazano, że wymóg interesu prawnego nakazuje wskazać konkretną normę prawną stwarzającą prawną podstawę ochrony danego, konkretnego interesu faktycznego. Ustanowienie prawa do inicjowania skargi nieograniczonej koniecznością istnienia po stronie skarżącego interesu prawnego nadawałoby temu instrumentowi charakter *actio popularis*. W tym kontekście Trybunał jednoznacznie stwierdził, że: „tego rodzaju legitymacja skargowa, polegająca na inicjowaniu, przez członków wspólnoty samorządowej gminy, kontroli legalności uchwał i zarządzeń organów gminy, bez względu na ochronę prawnie uzasadnionego, na gruncie prawa materialnego, indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia, naruszałaby art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie spełniałaby wymogów treści normatywnej pojęcia «sprawy», o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pojęcie «sprawy», co Trybunał wielokrotnie podkreślał, wiąże się bowiem ze sprawą indywidualną, której tożsamość jest identyfikowana przez związek z określonym podmiotem prawa, oraz określonym stanem faktycznym, który ma być prawnie zakwalifikowany przez sąd” oraz: „taka legitymacja skargowa nie mieściłaby się w konstytucyjnym pojęciu sprawy, stanowiącym nieodłączny element prawa do sądu i istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

Uwzględniając materialnoprawne podstawy decyzji środowiskowej, należy stwierdzić, że to właśnie na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku należy poszukiwać przepisów, które przesądzałyby o istnieniu interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. W tym kontekście za relewantny należy uznać w szczególności art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b u.u.i.ś., który nakłada obowiązek określenia w decyzji środowiskowej warunków wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze

szczególным uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich. Przepis ten zatem jednoznacznie stwierdza, że planowane przedsięwzięcie może wywoływać określone immisje dla nieruchomości położonych w sąsiedztwie. Przesądza to o występowaniu po stronie właścicieli nieruchomości interesu prawnego co do treści wydawanej decyzji środowiskowej. Dla określenia, którzy właściciele nieruchomości sąsiadujących z planowanym przedsięwzięciem powinni zostać uznani za strony postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, konieczne jest ustalenie terenu objętego oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Przy czym z art. 72 ust. 2 pkt 1, art. 74 ust. 1 pkt 1 i art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b u.u.i.s. wynika, że chodzi o każde oddziaływanie, a nie tylko takie, które przekracza określone normy (por. K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy, op. cit.*, uwaga 4 i 5). Potwierdza to orzecznictwo sądowe – w orzeczeniach WSA w Warszawie (por. wyroki z: 18 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/08; 3 listopada 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 431/09) uznano, że przymiot strony w sprawach wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych posiadają podmioty mające tytuł prawny do nieruchomości położonych w rozumianym szeroko sąsiedztwie planowanego przedsięwzięcia, jako narażonych na jego oddziaływanie. Z kolei WSA w Opolu w wyroku z 25 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/Op 578/07) stwierdził, że przymiot strony w sprawach o wydanie decyzji środowiskowych mają podmioty, których nieruchomości mieszczą się w zasięgu planowanego przedsięwzięcia. Przy czym organ wydający decyzję środowiskową nie jest związany oceną przedstawioną w tym względzie przez wnioskodawcę – powinien zweryfikować zakres oddziaływania i w konsekwencji może odmiennie niż inwestor ustalić krąg osób, których prawa do nieruchomości będą naruszone. Pogląd ten potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 sierpnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 832/11), uznając, że dla ustalenia, czy dany podmiot ma interes prawny w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i w związku z tym, czy ma przymiot strony w tym postępowaniu nie ma znaczenia, czy oddziaływanie na jego nieruchomość mieścić się będzie w granicach dopuszczalnych norm, czy też będzie ponadnormatywne – wystarczy, że nieruchomość znajduje się w zasięgu oddziaływania planowanej inwestycji (analogicznie wyrok NSA z 1 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 219/13). Podobnie we wcześniejszym wyroku WSA w Rzeszowie z 15 lipca 2009 r. (sygn. akt II SA/Rz 114/09) uznano, że właściciel ma prawo do ochrony swojego interesu prawnego nawet wówczas, gdy uciążliwości nie przekraczają obowiązujących norm. Przytoczone judykaty potwierdzają podgląd, że orzecznictwo sądowe przyjmuje szeroką interpretację interesu prawnego w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowej.

2.6. Nieruchomość skarżącej znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie działek, na których odbywa się wydobywanie kopaliny (choć, co należy pod-

kreślić, nie graniczy ona bezpośrednio z tymi działkami). Na tle przyjętej w orzecznictwie sądowoadministracyjnym interpretacji nie ulega wątpliwości, że skarżącej potencjalnie powinien przysługiwać status strony w postępowaniu dotyczącym określenia wymogów środowiskowych przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji złoża granitu prowadzonej w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości skarżącej.

Zarazem trzeba mieć na względzie, że zawarte we wniosku podmiotu ubiegającego się o uzyskanie koncesji informacje co do obszaru objętego oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia na środowisko (w przypadku działalności polegającej na wydobywaniu kopalin wyraża się to w szczególności w wyznaczeniu obszaru górniczego) nie są wiążące dla organu wydającego decyzję środowiskową. Organ ten powinien poddać weryfikacji przedstawione ustalenia i – w razie odmiennej oceny – dokonać stosownej korekty w tym względzie. Określając zakres oddziaływania przedsięwzięcia na otoczenie, obejmujące zwłaszcza działki sąsiadujące z terenem górniczym, należy przede wszystkim ocenić, jak daleko poza teren inwestycji sięgają immisje związane z hałasem, zapyleniem, zanieczyszczeniem, drganiami czy wibracjami. Odnosząc powyższe ustalenia do sprawy skarżącej, należy stwierdzić, że nawet gdyby nieruchomość skarżącej nie znajdowała się w terenie górniczym, to organ powinien był przyznać jej status strony. Przy czym uprawnienia strony przysługują także właścicielom tych nieruchomości, w odniesieniu do których uruchomienie planowanego przedsięwzięcia nie będzie związane z przekroczeniem dopuszczalnych norm oddziaływania.

Powyższe oznacza, że skarżąca mogła wziąć udział w postępowaniu dotyczącym ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na eksploatację kopaliny ze złoża „Pagórki Zachodnie”. Status strony w tym postępowaniu 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.

2.7. W dalszej kolejności należy rozważyć, czy skarżącej została zapewniona możliwość wzięcia udziału w postępowaniu dotyczącym ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, polegającego na wydobywaniu kopaliny granitu ze złoża „Pagórki Zachodnie” metodą odkrywkową, przy użyciu materiałów wybuchowych. Postępowanie takie prowadził wójt Miasta i Gminy Sobótka; zostało ono wszczęte na wniosek kopalni w dniu 24 lutego 2010 r. i zakończyło się wydaniem w dniu 31 grudnia 2010 r. przez ten organ decyzji (sygn. akt OŚ.7624-5/015/10) o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na „wydobywaniu kopaliny granitu ze złoża «Pagórki Zachodnie» metodą odkrywkową, przy użyciu materiałów wybuchowych”.

Przedmiotowe postępowanie było prowadzone według rygorów określonych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku; w jego toku do

publicznej wiadomości podano kolejno: 1) obwieszczenie z 11 marca 2010 r. o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o wystąpieniu o wydanie opinii w sprawie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wymienionego przedsięwzięcia (<http://bip.sobotka.pl/strony/460.dhtml>), 2) postanowienie z 10 maja 2010 r. w sprawie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (<http://bip.sobotka.pl/strony/563.dhtml>), 3) zawiadomienie stron postępowania z 20 września 2010 r. o konieczności uzgodnienia decyzji z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu oraz zaopiniowania przez Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny we Wrocławiu (<http://bip.sobotka.pl/strony/757.dhtml>), 4) obwieszczenie z 20 września 2010 r. o postępowaniu prowadzonym z udziałem społeczeństwa (<http://bip.sobotka.pl/strony/758.dhtml>), 5) obwieszczenie z 10 grudnia 2010 r. o zakończeniu postępowania dowodowego (<http://bip.sobotka.pl/strony/920.dhtml>), 6) ogłoszenie o wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, polegającego na „wydobyciu kopaliny granitu ze złoża «Pagórki Zachodnie» metodą odkrywkową, przy użyciu materiałów wybuchowych” (<http://bip.sobotka.pl/strony/970.dhtml>). Podanie do publicznej wiadomości powyższych informacji nastąpiło każdorazowo przez: 1) umieszczenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i Gminy Sobótka, 2) umieszczenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Marcinowice, 3) umieszczenie na tablicy ogłoszeń w miejscowości Sobótka (w pobliżu planowanego przedsięwzięcia), 4) umieszczenie na tablicy ogłoszeń w miejscowości Chwałków (w pobliżu planowanego przedsięwzięcia), 5) umieszczenie na stronie [www.sobotka.pl/bip](http://www.sobotka.pl/bip).

Trzykrotnie został wyznaczony termin składania uwag i wniosków – w ciągu 14 dni od publikacji obwieszczenia o wszczęciu postępowania oraz w terminie do 24 września 2010 r. i do 15 października 2010 r. Nadto organ, po zakończeniu postępowania dowodowego, wyznaczył dodatkowy termin zgłaszania uwag do 27 grudnia 2010 r.

Należy zwrócić uwagę, że zakres podawanych do publicznej informacji komunikatów wykraczał poza obowiązki nałożone przez ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku. Zgodnie z tą ustawą obowiązki te polegają na podaniu do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania oraz informacji o wydaniu decyzji, natomiast w analizowanym przypadku aż 6 razy podawano do publicznej wiadomości informacje dotyczące kolejnych etapów postępowania. W obwieszczeniach z: 11 marca 2010 r., 20 września 2010 r. i 10 grudnia 2010 r. zamieszczano ponadto informację o przysługującym stronom uprawnieniu do czynnego udziału w postępowaniu na każdym jego etapie. Na szczególne podkreślenie zasługuje okoliczność, że organ prowadzący postępowanie wyznaczył termin na składanie uwag i wniosków znacznie dłuższy niż wymaganą ustawowo.

W obliczu powyższego pozostaje poza wszelką wątpliwością, że mieszkańcom gmin Sobótka oraz Chwałków zapewniono możliwość wzięcia aktywnego udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, polegającego na wydobywaniu kopaliny granitu ze złoża „Pagórki Zachodnie” metodą odkrywkową, przy użyciu materiałów wybuchowych.

2.8. Niezależnie od przysługującej skarżącej możliwości wzięcia udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na wydobywaniu kopaliny granitu ze złoża „Pagórki Zachodnie” na prawach strony w trybie art. 28 k.p.a., M.T. mogła również skorzystać z innych uprawnień wynikających z ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku. Zapewniały one możliwość zgłaszania uwag i wniosków w postępowaniu w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia, nawet jeżeli M.T. nie skorzystała z możliwości udziału w tym postępowaniu na prawach strony w trybie art. 28 k.p.a.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku wyodrębnia postępowania, w których przewidziany został udział społeczeństwa (tzw. postępowanie wymagające udziału społeczeństwa). Do tej kategorii zalicza się m.in. postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 79 ust. 1 u.u.i.ś.). Ustawodawca przyznał każdemu prawo uczestniczenia w takim postępowaniu (art. 5 u.u.i.ś.), co obejmuje w szczególności składanie w jego ramach uwag i wniosków (art. 29 u.u.i.ś.). Tym samym możliwość udziału w powyższym postępowaniu ustawodawca przewidział nie tylko na rzecz właścicieli nieruchomości, na które może oddziaływać planowane przedsięwzięcie, ale także wszystkich podmiotów, jeżeli tylko są zainteresowane udziałem w nim. Nie muszą one przy tym wykazywać istnienia interesu prawnego bądź faktycznego. Organy prowadzące takie postępowania zobowiązane są podawać do publicznej wiadomości informacje o ich wszczęciu oraz o przejściu do kolejnych etapów (wystąpienie do właściwych organów o zajęcie stanowiska i uzgodnienie decyzji, zamknięcie postępowania dowodowego, wydanie decyzji środowiskowej – por. art. 38, art. 72 ust. 6 i art. 85 ust. 3 u.u.i.ś.). Podanie informacji do publicznej wiadomości polega w szczególności na udostępnieniu jej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, ogłoszeniu w siedzibie organu właściwego w sprawie, a także ogłoszenie przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia oraz w prasie (art. 3 pkt 11 u.u.i.ś.). Ponadto organ zobowiązany jest umożliwić zapoznanie się z niezbędną dokumentacją sprawy.

Podstawowe znaczenie w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa ma uprawnienie do wnoszenia uwag i wniosków, które powinno nastąpić po zakończeniu postępowania dowodowego, przed wydaniem decyzji (art. 79 ust. 1 u.u.i.ś.). Organ zobowiązany jest wyznaczyć co najmniej 21-dniowy termin na składanie uwag i wniosków, przy czym mogą być one wnoszo-

ne w formie pisemnej, ustnie do protokołu, jak również za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym (art. 33 ust. 1 i art. 34 u.u.i.ś.). W praktyce wyznaczenie terminu składania uwag i wniosków dokonywane jest często na podstawie odrębnego obwieszczenia. Wniesione w terminie uwagi podlegają rozpatrzeniu; w uzasadnieniu decyzji organ wskazuje, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione (art. 37 u.u.i.ś.). Wydając decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, właściwy organ jest zobowiązany wziąć pod uwagę wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa (art. 80 ust. 1 pkt u.u.i.ś.).

2.9. Skarżąca nie skorzystała z żadnego z przysługujących jej uprawnień związanych z wzięciem aktywnego udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowej. Nie wystąpiła zatem ani o uznanie jej za stronę w trybie art. 28 k.p.a., ani też nie skorzystała z możliwości występowania z wnioskami i uwagami w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. W tym ostatnim przypadku potwierdzeniem bezczynności skarżącej jest informacja zawarta w uzasadnieniu decyzji środowiskowej z 31 grudnia 2010 r., zgodnie z którą nie zostały zgłoszone żadne uwagi w toku postępowania z udziałem społeczeństwa.

Na tym tle poddać należy ocenie zarzut sformułowany przez skarżącą, zgodnie z którym została ona pozbawiona możliwości czynnego udziału w postępowaniu koncesyjnym. W zakresie, w jakim skarżąca dążyła do wyrażenia sprzeciwu co do planowanego przedsięwzięcia polegającego na wznowieniu eksploatacji kopaliny ze złoża „Pagórki Zachodnie” oraz zamierzała przedstawić przysługujące jej prawa i interesy podlegające ochronie, właściwym postępowaniem było postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej, nie zaś postępowanie koncesyjne. Jak dowiedziono w pkt V.2.7–V.2.8 stanowiska, ustawodawca zapewnił skarżącej możliwość udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowej, z którego jednak nie skorzystała. W związku z powyższym sformułowany przez nią zarzut należy uznać za bezpodstawny.

Jedynie na marginesie warto zauważyć, że skarżąca była świadoma przysługującego jej uprawnienia do wzięcia udziału w postępowaniu w sprawie decyzji środowiskowej na prawach strony (por. odwołanie M.T., E.Ł.L. i A.L. z 25 maja 2012 r. od decyzji nr 2/E/2012 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z 5 marca 2012 r., s. 4; powyższe odwołanie zostało załączone do akt sprawy). Zdaniem skarżącej została ona bezpodstawnie wyłączona z tego postępowania. M.T. nie zauważa jednak, że zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania następuje w tym przypadku w trybie art. 49 k.p.a. w związku z art. 74 ust. 3 u.u.i.ś. („Strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis

szczególny tak stanowi; w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia”). Ze względu na wielość podmiotów zainteresowanych postępowaniem, a często też brak obiektywnej możliwości precyzyjnego wyznaczenia kręgu osób, których interesów dane postępowanie będzie dotyczyć, taki tryb zawiadomienia został zastosowany w przedmiotowej sprawie, co czyni zarzut skarżącej bezprzedmiotowym.

Także toczące się wcześniej postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji środowiskowej dotyczącej wydobywania kopaliny ze złoża „Pagórki Zachodnie” jednoznacznie dowodzą, że skarżąca była świadoma możliwości obrony swoich uprawnień właścicielskich w tego rodzaju postępowaniu. W latach 2006–2007 Wójt Gminy Marcinowice prowadził postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na wydobywaniu kopaliny ze złoża „Pagórki Zachodnie” w granicach działki nr 180/2, AM 1, obręb Chwałków, zakończone wydaniem w przedmiotowej sprawie decyzji w dniu 14 lutego 2007 r. Skarżąca, która nie brała udziału w tym postępowaniu, dowiedziawszy o wydaniu decyzji środowiskowej, wystąpiła o wznowienie postępowania oraz przyznanie jej statusu strony. Powyższy wniosek nie został jednak uwzględniony z uwagi na upływ terminu, w którym skarżącej przysługiwało uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o wznowienie. Brak uprawnienia po stronie skarżącej do żądania wznowienia postępowania potwierdziły następnie sądy rozstrzygające wniesioną przez nią skargę na decyzję odmawiającą wznowienia postępowania (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 15 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 571/07, oraz wyrok NSA z 6 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 714/08).

2.10. Niezależnie od powyższego należy wziąć pod uwagę, że w decyzji „o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na wydobywaniu kopaliny granitu ze złoża «Pagórki Zachodnie» metodą odkrywkową, przy użyciu materiałów wybuchowych” ustalono wiele warunków wykorzystania terenu w fazie realizacji i eksploatacji służących ograniczeniu uciążliwości dla terenów sąsiednich (por. tekst decyzji zamieszczony na stronie internetowej BIP Urzędu Miasta i Gminy Sobótka, adres internetowy <http://bip.sobotka.pl/strony/969.dhtml>). W tym kontekście wymienić można m.in.: 1) obowiązek ograniczenia czasu pracy urządzeń szczególnie hałaśliwych (np. młotów pneumatycznych, wibratorów) do niezbędnego minimum, 2) zakaz prowadzenia prac związanych z wydobywaniem złoża w porze nocnej, 3) obowiązek prowadzenia prac związanych z wydobywaniem złoża przy wykorzystaniu maszyn i urządzeń o niskiej emisji spalin oraz hałasu, 4) obowiązek wykorzystywania tras przejazdowych najmniej uciążliwych dla pobliskich terenów objętych ochroną akustyczną, 5) obowiązek zraszania wodą ciągu technologicznego oraz wewnętrznych dróg transportowych w celu uniknięcia niezorganizowanej emisji pyłu, 6) obowiązek oplandekowania transportowanej



kopaliny w celu zmniejszenia pylenia oraz prowadzenia wód opadowych i wód z odwodnienia do rowu melioracyjnego, 7) obowiązek stosowania podczas robót strzałowych ładunków wybuchowych warunkujących bezpieczeństwo przyległych obiektów i zachowanie strefy drgań sejsmicznych oraz rozrzutu odłamków skalnych, 8) obowiązek prowadzenia okresowych pomiarów kontrolnych drgań sejsmicznych i rozrzutu odłamków skalnych, 9) obowiązek wykonania pomiarów natężenia hałasu oraz oddziaływania rozrzutu odłamków przy najbliższej zabudowie mieszkaniowej w momencie podjęcia eksploatacji na złożu w celu weryfikacji skuteczności przyjętych rozwiązań w technologii eksploatacji złoża, a także ostatecznego określenia oddziaływania inwestycji na zabudowę mieszkaniową oraz – w przypadku wystąpienia przekroczeń – obowiązek zastosowania rozwiązań technicznych minimalizujących te oddziaływania oraz wprowadzenia korekt w technologii eksploatacji złoża, 10) obowiązek prowadzenia prac ziemnych z uwzględnieniem ochrony środowiska, w szczególności w zakresie emisji hałasu, wibracji, zapylenia oraz ochrony środowiska gruntowo-wodnego, 11) obowiązek zabezpieczenia wód powierzchniowych oraz wód gruntowych przed ewentualnym zanieczyszczeniem.

Powyższe dowodzi, że organ wydający decyzję uwzględnił negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na obszary sąsiadujące, przejawiające się w emisji pyłu, hałasu, drgań sejsmicznych i rozrzucie odłamków skalnych. Sformułowane w decyzji warunki mają na celu ograniczenie niekorzystnych emisji, choć – co w przypadku przedsięwzięcia polegającego na odkrywkowej eksploatacji złoża przy użyciu materiałów wybuchowych – nie jest możliwe w pełnym stopniu. Jako szczególne zagrożenie skarżąca wskazała niebezpieczeństwo dla jej zdrowia i życia wynikające z rozrzutu odłamków skalnych powstającego w trakcie prowadzenia prac strzałowych. Trzeba zwrócić uwagę, że potrzeby ochrony w tym względzie zostały w szczególny sposób uwzględnione w decyzji środowiskowej, przez nałożenie obowiązku stosowania podczas robót strzałowych ładunków materiałów wybuchowych warunkujących bezpieczeństwo przyległych obiektów i zachowanie strefy rozrzutu odłamków skalnych, obowiązku prowadzenia okresowych pomiarów kontrolnych rozrzutu odłamków skalnych, jak również obowiązku wykonania pomiarów oddziaływania rozrzutu odłamków przy najbliższej zabudowie mieszkaniowej w momencie podjęcia eksploatacji na złożu w celu weryfikacji skuteczności przyjętych rozwiązań w technologii eksploatacji złoża, a także ostatecznego określenia oddziaływania inwestycji na zabudowę mieszkaniową oraz – w przypadku wystąpienia przekroczeń – obowiązek zastosowania rozwiązań technicznych minimalizujących te oddziaływania.

2.11. W charakterze uzupełnienia Sejm pragnie zwrócić uwagę, że wymóg ochrony uprawnień właścicieli nieruchomości sąsiednich wyrażający się w konieczności minimalizowania negatywnego oddziaływania planowanej inwestycji na otoczenie nie ogranicza się wyłącznie do etapu wydawania decyzji środowiskowej.

W przypadku prowadzenia przedsięwzięcia polegającego na wydobywaniu kopalin określenie konkretnych miejsc, w których będą prowadzone roboty strzałowe, jako stanowiące potencjalne zagrożenie dla skarżącej, określa plan ruchu zakładu górniczego, zatwierdzony przez organ nadzoru górniczego. Na etapie wydawania planu ruchu górniczego ustaleniu podlegają takie parametry, jak m.in. liczba otworów, zabiór, odległość między otworami, które będą stanowiły dokumentację strzałową, a następnie po jego zatwierdzeniu muszą podlegać rygorystycznej kontroli przez organ nadzoru górniczego.

Nie można także pomijać, że w razie naruszania przez przedsiębiorcę obowiązków ustawowych dotyczących ochrony środowiska albo niewypełniania warunków określonych w koncesji, organ koncesyjny wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz wyznacza termin ich usunięcia, ponadto może także określić sposób usunięcia naruszeń (art. 37 ust. 1 u.u.i.ś.). Jeżeli przedsiębiorca nie zastosuje się do wezwania, stanowi to podstawę do cofnięcia koncesji bez odszkodowania (art. 37 ust. 2 u.u.i.ś.). Jeżeli zdaniem skarżącej występują nieprawidłowości w eksploatacji złoża polegające na niewypełnianiu warunków koncesji dotyczących ochrony środowiska, skarżąca może wystąpić do organów gminy o wykorzystanie opisanych uprawnień, przy czym potencjalnie może to prowadzić nawet do cofnięcia koncesji.

Wreszcie ustawodawca, świadomy możliwości powstania szkód w majątku osób trzecich w związku z ruchem zakładu górniczego, określił zasady odpowiedzialności za te szkody (art. 144–152 u.p.g.g.). Odpowiedzialność za szkodę, jak i sposób jej naprawienia odbywa się – co do zasady – według przepisów Kodeksu cywilnego, z odrębnościami przewidzianymi w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze. Oprócz roszczeń odszkodowawczych właścicielom nieruchomości narażonym na niekorzystne skutki prowadzonej w sąsiedztwie eksploatacji kopalni przysługuje – na podstawie art. 222 w związku z art. 144 k.c. – ochrona negatoryjna. W tym trybie właściciel nieruchomości może wystąpić o zaprzestanie określonych działań wywołujących immisje bądź też o przywrócenie poziomu immisji do przeciętnej miary. Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze nie wyklucza przy tym korzystania z ochrony negatoryjnej (por. wyrok SA w Katowicach z 20 września 2012 r., sygn. akt V ACa 341/12).

2.12. Mając na względzie powyższe, Sejm wnosi o uznanie, że art. 41 ust. 2 u.p.g.g. **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca zapewnił możliwość udziału skarżącej w postępowaniu dotyczącym warunków eksploatacji złoża i określeniu wymagań mających minimalizować immisje na etapie wydawania decyzji środowiskowej. *In concreto*, co bezspornie wykazano, M.T. mogła wziąć udział na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na wydobywaniu kopaliny granitu ze złoża „Pagórki Zachodnie”. Sejm ponownie pragnie podkreślić, że decyzja koncesyjna wyrażająca zgodę

na wydobywanie kopaliny ze złoża ma charakter związany w stosunku do decyzji środowiskowej – ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska i wpływu przedsięwzięcia na otoczenia zawarte w decyzji środowiskowej są wiążące przy udzielaniu koncesji. Decyzja środowiskowa może podlegać kontroli zarówno w postępowaniu odwoławczym (odwołanie od decyzji do samorządowego kolegium odwoławczego), jak i w postępowaniu sądowym. Możliwość inicjowania kontroli powyższej decyzji nie została zatem wyłączona. Na tym tle zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji pozostaje bezpodstawny. Wskazać trzeba przy tym, że istota zarzutu skarżącej wyraża się nie tyle w pozbawieniu jej możliwości inicjowania postępowania sądowego (w kontekście którego w pełni adekwatny pozostaje wzorzec kontroli zawarty w art. 45 ust. 1 Konstytucji), ile w braku przyznania jej możliwości udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym koncesji. Na tym tle powstaje wątpliwość, czy art. 45 ust. 1 Konstytucji pozostaje w ogóle adekwatnym wzorcem kontroli, którą to kwestię Sejm poddaje pod rozprawę Trybunałowi. Zarazem jednak pozostaje bezsporne, że art. 41 ust. 2 u.p.g.g., przez wyłączenie możliwości udziału określonych podmiotów w postępowaniu koncesyjnym, pozbawia te podmioty możliwości poddania takich decyzji kontroli sądowej. W tym aspekcie art. 41 ust. 2 u.p.g.g. odnosi się zatem do kwestii dostępu do drogi sądowej, co stanowi przedmiot art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z pkt IV.3 stanowiska art. 64 ust. 2 Konstytucji nie może stanowić wzorca kontroli w niniejszym postępowaniu ze względu na brak dostatecznego uzasadnienia sformułowanego w tym względzie zarzutu. Pomijając obiektywną niedopuszczalność kontroli w powyższym zakresie, Sejm pragnie wyrazić stanowisko, że przewidziane przez ustawodawcę instrumentarium zapewnia ochronę interesów właścicieli nieruchomości sąsiadujących z nieruchomościami, na których prowadzone są przedsięwzięcia negatywnie oddziałujące na środowisko, w tym na otoczenie. Instrumentami tymi są możliwość wzięcia udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowej, obowiązek podejmowania przez podmiot prowadzący eksploatację złoża działań minimalizujących negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na otoczenie, jak również przyznanie właścicielom roszczeń odszkodowawczych realizowanych w trybie Kodeksu cywilnego w przypadku powstania ewentualnych szkód.