



Pan
Maciej Grabowski
Minister Środowiska

Szanowny Panie Ministrze

W wyniku wniosku skierowanego do Rzecznika Praw Obywatelskich badany jest problem zgodności z Konstytucją art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2014 r., poz. 613 ze zm.). Zgodnie z treścią tego przepisu w sprawach uregulowanych niniejszym działem (a więc działem normującym udzielanie koncesji geologicznych i górniczych):

- 1) rozpoczęcie działalności objętej koncesją uważa się za zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych;
- 2) uchylenie (zmiana) koncesji w wyniku wznowienia postępowania nie może nastąpić z upływem roku od dnia rozpoczęcia określonej działalności.

Natomiast z art. 42 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego wynika, że przepis art. 42 ust. 1 nie uchybia obowiązkowi naprawienia szkody.

Treść art. 42 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego wskazuje, że jego celem jest ograniczenie, w stosunku do zasad ogólnych przewidzianych przepisami k. p. a., możliwości uchylania oraz stwierdzania nieważności decyzji o udzieleniu koncesji. Jednakże sposób realizacji tego celu budzi istotne wątpliwości konstytucyjne.

Art. 42 ust. 1 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego stanowiący, że rozpoczęcie działalności objętej koncesją uważa się za zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych nawiązuje swoją treścią do art. 156 § 2 *in fine* k. p. a. Stosownie do tego ostatniego przepisu nie stwierdza się nieważności decyzji, gdy wywołała ona nieodwracalne skutki prawne. W takiej sytuacji organ administracji publicznej ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k. p. a.), co pociąga za sobą skutki odszkodowawcze (art. 417¹ § 2 k. c.).

W istocie art. 42 ust. 1 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego wprowadza domniemanie, że rozpoczęcie działalności objętej koncesją uważa się za zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych. Pierwszy problem, który pojawia się na tle tego przepisu wiąże się z dowolnym posługiwaniem się przez ustawodawcę pojęciem „nieodwracalnych skutków prawnych”. Zgodnie z dotychczasowym rozumieniem tego pojęcia (m. in. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., sygn. akt III AZP 4/92, OSNC z 1992 r., Nr 12, poz. 211) nieodwracalność skutków prawnych decyzji występuje, gdy cofnięcie, zniesienie, lub odwrócenie ich nie jest możliwe, gdyż organ nie ma umocowania ustawowego do takiego działania lub nie może skorzystać z drogi postępowania administracyjnego, a więc gdy nie jest właściwy do cofnięcia tego skutku przez wydanie decyzji. Wskazuje się (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1884/12, LEX nr

1450707), że pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych, o którym mowa w art. 156 § 2 k. p. a., należy rozpatrywać wyłącznie w płaszczyźnie prawa obowiązującego, nie nawiązując do sfery faktów. Do oceny skutków decyzji administracyjnej, dotkniętej wadą dającą podstawę do stwierdzenia jej nieważności, jest prawnie obojętne, czy istnieją faktyczne możliwości cofnięcia następstw wykonania decyzji.

Wbrew utrwalonym poglądom na rozumienie nieodwracalności skutków prawnych, art. 42 ust. 1 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego łączy to pojęcie ze sferą faktów przybierających postać rozpoczęcia działalności objętej koncesją. Ustawodawca posługując się pojęciem znanym procedurze administracyjnej i wielokrotnie wyjaśnianym w orzecznictwie sądowym nadał mu nowe znaczenie. Jednak pomimo tego nowego znaczenia, skutek przewidziany prawem pozostał tożsamy, tj. pozostawienie w obrocie prawnym aktu administracyjnego, pomimo jego rażących wad prawnych. Ten sposób stanowienia prawa budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z zasadą przyzwoitej legislacji funkcjonalnie związaną z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). Art. 42 ust. 1 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego prowadzi bowiem do pozbawienia mającego jednoznaczną konotację w prawie administracyjnym pojęcia „nieodwracalny skutek prawny” jego dotychczasowej treści i zastąpienia jej treścią, która dotychczas nie była akceptowana zarówno w orzecznictwie sądowoadministracyjnym jak i w doktrynie.

Drugi problem, jaki pojawia się na tle art. 42 ust. 1 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego ma naturę procesową. Dotyczy mianowicie kognicji sądu administracyjnego rozpoznającego skargę na decyzję o udzieleniu koncesji. Sąd administracyjny nie może

stwierdzić nieważności takiej decyzji, gdy zachodzą przyczyny określone art. 156 § 1 k. p. a., jeżeli na jej podstawie została rozpoczęta działalność objęta koncesją. Stwierdza wówczas jedynie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa (art. 145 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.). Treść art. 42 ust. 1 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego prowadzi więc do paradoksalnej sytuacji. Jeśli nastąpiło rozpoczęcie działalności objętej koncesją, to ustalając naruszenie podstawowych zasad porządku prawnego przez organ administracji publicznej, sąd administracyjny poprzestanie na stwierdzeniu naruszenia prawa (co nie eliminuje decyzji z obrotu prawnego). Jeśli natomiast decyzja taka nie będzie obciążona kwalifikowaną wadą prawną, to nawet w przypadku rozpoczęcia działalności objętej koncesją sąd administracyjny będzie ją mógł uchylić, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa materialnego lub procesowego mające wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Nie ulega w związku z tym wątpliwości, że art. 42 ust. 1 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego ma istotne znaczenie z punktu widzenia efektywnej realizacji przez jednostkę konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Na prawo do sądu składa się nie tylko prawo do uruchomienia postępowania sądowego oraz prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, lecz również prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego. Co do zasady w przypadku sądownictwa administracyjnego, którego funkcją jest kontrola działalności administracji publicznej, takim wiążącym rozstrzygnięciem sądowym jest rozstrzygnięcie eliminujące wadliwy akt administracyjny z obrotu prawnego. Art. 42 ust. 1 pkt 1 Prawa geologicznego i

górnictwa w stosunku do decyzji administracyjnych zawierających kwalifikowane wady prawne zamyka drogę do uzyskania takiego wiążącego rozstrzygnięcia i pozostaje w kolizji z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 42 ust. 1 pkt 1 Prawa geologicznego i górnictwa w obowiązującym brzmieniu narusza również zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). Jak już bowiem wskazano, w tożsamyh sytuacjach, tj. po rozpoczęciu działalności objętej koncesją w zależności od wad aktu administracyjnego, inaczej będzie kształtowała się właściwość sądu do wydania rozstrzygnięcia. W przypadku wad kwalifikowanych, sąd ograniczy się do stwierdzenia wydania takiego aktu niezgodnie z prawem, natomiast w przypadku innych wad będzie mógł bez przeszkód uchylić objęty skargą akt.

Istotne zastrzeżenia nasuwa też treść art. 42 ust. 1 pkt 2 Prawa geologicznego i górnictwa, zgodnie z którą uchylenie (zmiana) koncesji w wyniku wznowienia postępowania nie może nastąpić z upływem roku od dnia rozpoczęcia określonej nią działalności. W rezultacie po upływie roku od dnia rozpoczęcia działalności objętej koncesją organ administracji publicznej zobowiązany jest ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa (art. 151 § 2 k. p. a.), co pociąga za sobą wyłącznie skutki odszkodowawcze. Ustawodawca określił więc w tym przypadku krótki termin wznowienia postępowania w stosunku do terminów ogólnych określonych art. 146 § 1 k. p. a. i to niezależnie od przyczyn wznowienia postępowania. I właśnie ta okoliczność, że ustawodawca ustalając ten termin w ogóle nie wziął pod uwagę zróżnicowanych przyczyn wznowienia postępowania określonych w art. 145 § 1 k. p. a. i art. 145a § 1 k. p. a. budzi wątpliwości konstytucyjne.

W szczególności trzeba wskazać na przyczyny wznowienia postępowania określone w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 k. p. a., a więc jeżeli dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe oraz jeśli decyzja wydana została w wyniku przestępstwa. W takich przypadkach zgodnie z ogólną regułą wynikającą z art. 146 § 1 k. p. a. uchylenie decyzji nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat. Tymczasem w przypadku koncesji ustawodawca zdecydował się na radykalne skrócenie tego terminu stwierdzając, że wznowienie postępowania nie może nastąpić z upływem roku od dnia rozpoczęcia działalności objętej koncesją. Takie rozwiązanie może prowadzić do skutków niemożliwych do zaakceptowania z punktu widzenia zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Może bowiem przykładowo okazać się, że koncesja, która została wydana w wyniku działań o charakterze korupcyjnym nie będzie mogła zostać uchylona ze względu na obiektywną okoliczność, tj. czas trwania postępowania karnego mającego na celu stwierdzenie prawomocnym orzeczeniem popełnienia tego przestępstwa.

Tej samej natury wątpliwości odnieść należy do przesłanki wznowienia postępowania określonej w art. 145a § 1 k. p. a. Zgodnie z treścią tego przepisu można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. Również i w tym przypadku określony przez ustawodawcę w art. 42 ust. 1 pkt 2 Prawa geologicznego i górniczego termin do wznowienia postępowania w relacji do podstawy tego wznowienia jest zbyt

krótki i może prowadzić do zniweczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Reasumując, w ocenie Rzecznika, ustawodawca wprowadzając art. 42 ust. 1 pkt 2 Prawa geologicznego i górniczego nie dostrzegł, że przesłanki wznowienia postępowania są zróżnicowane i nie powinny być traktowane w sposób jednakowy.

Uwagi powyższe przekazuję Panu Ministrowi stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Z prośbą o zajęcie stanowiska

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich