

GLOSY

Prof. dr hab. Aleksander Lipiński

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

ORCID: 0000-0002-9947-0007

e-mail: a.lipinski@ujd.edu.pl

Odpowiedzialność właściciela nieruchomości za prowadzone na niej nielegalne roboty geologiczne — glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16.05.2021 r. (II GSK 1195/20)

Liability of the landowner for illegal geological works carried out there — critical comment to the judgement of the Supreme Administrative Court of May 16, 2021 (II GSK 1195/20)

Streszczenie

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z art. 143 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego wynika, że jeżeli nie ustalono, kto bez wymaganych do tego decyzji poszukiwał lub rozpoznawał bądź wydobywał złoża bursztynu, to opłatą podwyższoną z tytułu takiego naruszenia prawa należy obciążyć właściciela nieruchomości. Ocena ta jest błędna, brak bowiem podstaw do interpretacji wspomnianego przepisu w opisany wyżej sposób. Inną jest zresztą sankcja z tytułu nielegalnego wykonywania robót geologicznych, a inna z tytułu nielegalnego wydobywania kopaliny. NSA nie dostrzegł również, że wspomniana „opłata podwyższona” w istocie jest „administracyjną karą pieniężną” w rozumieniu działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem dotyczące jej orzeczenia muszą być podejmowane z uwzględnieniem wymagań przewidzianych w art. 189a i n. wspomnianego kodeksu. NSA uchylił wprawdzie wszystkie rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie, ale błędnie przesądził o odpowiedzialności właściciela nieruchomości za skutki działań dokonywanych bez zgody i wiedzy tego ostatniego.

Słowa kluczowe: poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie kopaliny bez wymaganych w tym celu decyzji, nieustalony sprawca, odpowiedzialność właściciela nieruchomości, stosowanie przepisów o administracyjnych karach pieniężnych

Abstract

According to the Supreme Administrative Court, Art. 143 paragraph 3 of the Geological and Mining Act (GMA) means that if it is not established who, without the required decisions, carries out prospective or exploration activity or mines an amber deposit, the increased fee for such violation of the law should be imposed on the landowner. This assessment is incorrect, as there are no grounds for interpreting this provision of the GMA in the manner described above. Furthermore, the sanction for illegal performance of geological works and the sanction for illegal mining are different. The Supreme Administrative Court also failed to notice that the said "increased fee" is *de facto* an "administrative fine" within the meaning of section IVa of the Code of Administrative Procedure, and therefore the decisions concerning it must be made taking into account the requirements provided for in Art. 189a et seq. of the above-mentioned code. Although the NSA revoked all judgments in this case, it erroneously ruled on the liability of the property owner for the consequences of actions performed without the consent and knowledge of the latter.

Keywords: prospecting, exploration, mining of minerals without the required licenses, unidentified perpetrator, liability of the landowner, application of the provisions on administrative fines

Teza wyroku

Skoro redakcja art. 143 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego (dalej jako pr.g.g.)¹ jednoznacznie wskazuje, że opłata podwyższona ciąży na wydobywającym, a w przypadku gdy nie można go ustalić — na właścicielu działki, to szczególne znaczenie ma zapewnienie czynnego udziału w postępowaniu i zaangażowanie organu w ustalenie rzeczywistego sprawcy deliktu administracyjnego, a także danie takiej możliwości właścicielowi działki. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w której właściciel działki nie był zaangażowany w nielegalną działalność poszukiwania i wydobywania bursztynu. Uchybienie tym wymaganiom oznacza, że postępowanie administracyjne było prowadzone z naruszeniem zasad wypowiedzianych w art. 7 oraz 77 k.p.a., co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Rozstrzygnięcie NSA

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu 15.06.2021 r. skargi kasacyjnej Miasta G. od wyroku WSA z 12.08.2020 r. (III SA/GI 144/20) w sprawie ze skargi Miasta G. na decyzję Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w przedmiocie ustalenia opłaty podwyższonej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji

- 1) uchyla zaskarżony wyrok w całości,
- 2) uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji (...).

Stan faktyczny

Stan faktyczny przyjęty jako podstawa głosowanego wyroku z pozoru był dość prosty. Organ nadzoru górniczego, dokonując wizji terenowej, stwierdził świeże ślady po płukaniu hydraulicznym otworów (mokry piasek wokół otworu, wypłukany materiał detrytyczny z kawałkami bursztynu), świadczące o nielegalnej eksploatacji bursztynu. Kolejna wizja wykazała, że otwór został zasypany, natomiast odnaleziono ukryte na działce blachę i wąż hydrauliczny służące do nielegalnego wydobywania bursztynu. W toku postępowania w sprawie opłaty podwyższonej za nielegalne pozyskiwanie bursztynu nie ustalono jednak, kto prowadził tę działalność. Z informacji Miasta G. (jako właściciela nieruchomości) wynika, że nie zawierało ono umowy na cele poszukiwania, rozpoznawania lub wydobywania złóż bursztynu, nie zlecało prowadzenia prac w obrębie tej działki ewidencyjnej, nie ma też wiedzy o przyczynach powstania wyrobisk.

Organ nadzoru górniczego ustalił dla Miasta G., jako właściciela nieruchomości, opłatę podwyższoną z tytułu poszukiwania lub rozpoznawania bursztynu „bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych bądź bez wymaganej koncesji” w kwocie 40 000 zł. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego jako organ II instancji utrzymał ją w mocy, przyjmując, że „na spornej działce była wykonywana dzia-

łalność bez wymaganej koncesji, polegająca na wydobywaniu bursztynu oraz że podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie tej działalności (...) jest właściciel działki, gdyż rzeczywistego sprawcy nie udało się ustalić”.

Ustalenia NSA

Oddalając skargę, sąd administracyjny I instancji przyjął, że „dla ustalenia opłaty podwyższonej nie ma znaczenia, czy właściciel (...) miał świadomość wykonywania na jego nieruchomości nielegalnych prac wydobywczych lub prac w zakresie poszukiwania i rozpoznawania kopaliny”, a „wobec nieustalenia w sposób bezsporny sprawcy nielegalnego wydobywania kopaliny, decyzje organów prawidłowo zostały skierowane do właściciela działki”. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, że nielegalnego wydobywania bursztynu dokonano na szkodę właściciela nieruchomości.

Zdaniem NSA nie ma wątpliwości, że działalność wykonywana z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji albo w zatwierdzonym lub podlegającym zgłoszeniu projekcie robót geologicznych oraz działalność wykonywana bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego lub podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych jest deliktem administracyjnym, co pociąga za sobą obowiązek poniesienia opłaty (dodatkowej lub podwyższonej). Zgodnie z art. 143 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pr.g.g. stroną postępowania jest wówczas odpowiednio podmiot, który prowadzi działalność bez wymaganej koncesji, a w przypadku jego braku — właściciel nieruchomości albo inna osoba posiadająca tytuł prawny do nieruchomości, na której prowadzona jest ta działalność lub roboty geologiczne. Wynika z tego, że w przypadku prowadzenia robót górniczych bez koncesji stroną postępowania jest podmiot, który taką działalność prowadzi, a w przypadku nieustalenia tego podmiotu — właściciel nieruchomości. Rozwiązanie to ma na celu bardziej efektywne „sankcjonowanie naruszeń w przypadkach objętych opłatą podwyższoną (...) poprzez ustanowienie domniemania mającego pomóc właściwemu organowi w ustaleniu podmiotu odpowiedzialnego z tytułu nielegalnego działania (bez wymaganej koncesji, decyzji o zatwierdzeniu czy zgłoszenia projektu), prowadzonego na danej nieruchomości” (Karpus, 2015, s. 742 i n.).

Nie zwalnia to jednak organu od zapewnienia stronie podstawowych gwarancji procesowych. Skoro organy administracji obu instancji oparły swe ustalenia faktyczne przede wszystkim na dwukrotnych wizjach lokalnych oraz przeprowadzonych za trzecim razem oględzinach miejsca nielegalnego wydobywania bursztynu, to skarżące Miasto G. powinno mieć zapewnioną możliwość udziału w tych czynnościach, co powinno znajdować potwierdzenie w aktach sprawy. Tak się jednak nie stało, co oznacza, że postępowanie administracyjne było prowadzone z naruszeniem zasad wypowiedzianych w art. 7 oraz 77 k.p.a., co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Kara administracyjna powinna być karą sprawiedliwą i odpowiadającą wymogom celowości. Nie do pogodzenia

z obowiązującym porządkiem prawnym byłaby sytuacja, w której automatycznie dochodziłoby do stosowania sankcji w postaci administracyjnej kary pieniężnej za zachowanie, któremu w istocie nie można przypisać naruszenia prawa i dodatkowo nastąpiłoby to w postępowaniu, w którym podmiot nie miał możliwości obrony swych praw. W konsekwencji NSA uchylił zaskarżony wyrok, a także decyzje organów administracji obu instancji.

Przyczyny naruszania wymagań Prawa geologicznego i górniczego

Nie jest tajemnicą, że kluczową przyczyną podejmowania robót geologicznych oraz wydobywania kopalin bez wymaganych do tego decyzji jest nadmierny rygoryzm prawa. Doskonałym przykładem jest właśnie poszukiwanie i wydobywanie bursztynu. Budowa geologiczna części jego złóż (zwłaszcza występujących na terenach nadmorskich) powoduje², że rozdzielenie fazy poszukiwania (rozpoznawania) od fazy wydobywania przeważnie nie jest możliwe. Uzyskanie wszystkich decyzji niezbędnych do podjęcia wydobywania bursztynu może zająć nawet kilka lat. Przede wszystkim inwestor kolejno musiałby uzyskać zatwierdzenie projektu robót geologicznych (art. 79 i n. pr.g.g.), wykonać stosowne roboty geologiczne, sporządzić dokumentację geologiczną i uzyskać jej zatwierdzenie. Dopiero wówczas można występować o koncesję na wydobywanie bursztynu. Sprawa może natomiast ulegać komplikacji ze względu na potrzebę poddania takiego przedsięwzięcia wymaganiom dotyczącym ocen oddziaływania na środowisko. Dalsze szczegóły można pominąć. W praktyce natomiast wyniki rozpoznania geologicznego większości złóż są powszechnie dostępne. Technologia wydobywania płytko zalegających złóż bursztynu jest niezwykle prosta, aczkolwiek może wywierać destrukcyjny wpływ na środowisko. Z punktu widzenia tematu oznacza to, że zanim inwestor uzyskałby wszystkie decyzje niezbędne do podjęcia wydobywania bursztynu, ze znacznym prawdopodobieństwem można byłoby przyjąć, że złożo zostałoby rozkradzione. Jego fizyczna ochrona jest wprawdzie możliwa, tyle że jej koszt mógłby powodować nieopłacalność przedsięwzięcia. Problem ten jest niezwykle łatwy do rozwiązania, jednak władze publiczne nie wykazują żadnego zainteresowania racjonalizacją wymagań prawa, z oczywistą szkodą zarówno dla interesu publicznego, jak i jednostkowego (zob. Lipiński, 2018, s. 42 i n.). „Dzikie bursztynnictwo”³ jest natomiast plagą województw nadmorskich.

Uchybienia procesowe

Najmniej wątpliwości budzi problematyka procesowa stanowiąca podstawę głosowanego rozstrzygnięcia. Jeżeli decyzje organów obu instancji były skierowane do Miasta G. jako samorządowej osoby prawnej będącej właścicielem

nieruchomości, to jest poza sporem, że postępowanie należało prowadzić z poszanowaniem wszystkich przysługujących takiej stronie praw procesowych. Przeprowadzenie dowodu z oględzin bez zapewnienia stronie możliwości uczestnictwa w takiej czynności bezspornie jest naruszeniem zasady wypowiedzianej w art. 79 k.p.a.

Otwarty jest natomiast problem, czy takie uchybienie organu orzekającego w sprawie mogło wpłynąć na wynik postępowania. Okoliczności sprawy uzasadniają ocenę, że prowadzenie działalności bez decyzji wymaganej Prawem geologicznym i górnicznym nie było przedmiotem sporu.

Wątpliwości dotyczące stanu faktycznego i ich wpływ na rozstrzygnięcie

Znacznie więcej wątpliwości budzi problematyka materialnoprawna. Przede wszystkim organy administracji oraz sądy administracyjne orzekające w sprawie nie ustaliły, na czym w istocie polegała działalność, której konsekwencjami zostało obciążone Miasto G. Z ustaleń organu I instancji wynika, że prowadzono poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż bursztynu „bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych bądź bez wymaganej koncesji”. Ocena ta jest jednak wadliwa. Koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie jest bowiem wymagana wyłącznie w odniesieniu do złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g.⁴ Nie dotyczy to natomiast bursztynu. Poszukiwanie (rozpoznawanie) jego złóż wprawdzie nie podlega koncesjonowaniu, natomiast wymaga zatwierdzenia projektu robót geologicznych. Ten, kto wykonuje roboty geologiczne (bez względu na to, jaki jest ich charakter, rozmiar i cel), ma natomiast obowiązek „zagospodarowania kopaliny wydobytej lub wydobywającej się samoistnie w czasie ich wykonywania”; odpowiednio stosuje się wówczas przepisy o opłacie eksploatacyjnej (art. 84 pr.g.g.).

Pomijając wątpliwości dotyczące sposobu rozumienia obowiązku takiego „zagospodarowania”, oznacza to jednak, że elementem robót geologicznych może stać się wydobywanie kopaliny, jednak tylko o tyle, o ile jest to niezbędne dla poszukiwania (rozpoznawania) złoża⁵. Czym innym jest natomiast „wydobywanie” kopaliny ze złoża. Co do zasady wymaga ono uzyskania koncesji na taką działalność, chyba że (wyjątkowo) ustawa stanowi inaczej⁶.

Uchybienie tym wymaganiom jest tzw. deliktem administracyjnym i pociąga za sobą sankcje w postaci m.in. opłat określonych Prawem geologicznym i górnicznym. Stosownie do art. 140 pr.g.g. opłata za:

- „wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji ustalana jest w wysokości czterdziestokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej (...) kopaliny”,
- wykonywanie niekoncesjonowanych robót geologicznych ustalana jest w wysokości 40 000 zł za każdy kilometr kwadratowy terenu objętego taką działalnością, przy czym rozpoczęty kilometr kwadratowy liczy się jako cały (art. 140 ust. 3 pkt 2–3 pr.g.g.).

Szczegóły można pominąć. Z punktu widzenia tematu jest natomiast istotne, że wspomniane sankcje oraz przesłanki ich ustalania są zróżnicowane zależnie od tego, na czym polega istota naruszenia prawa. Ustalenia dokonane w przedmiotowej sprawie są zaś dalekie od jednoznaczności. Organ I instancji jako przesłankę swej decyzji przyjął poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny bez wymaganego projektu robót geologicznych. Organ II instancji, uzasadniając utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji, doszedł jednak do wniosku, że naruszenie prawa polegało na wydobywaniu kopaliny bez wymaganej koncesji. Sąd administracyjny I instancji wyraźnie stwierdził, że w sprawie chodziło o prowadzenie „prac wydobywczych lub prac w zakresie poszukiwania i rozpoznawania kopaliny”. Zdaniem NSA przedmiotem sporu jest działalność wykonywana „z rażącem naruszeniem warunków określonych w koncesji albo w zatwierdzonym lub podlegającym zgłoszeniu projekcie robót geologicznych oraz działalność wykonywana bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego lub podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych”. Różnica polega na tym, że w razie wykonywania robót geologicznych (w tym polegających na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złoża kopaliny) opłatę podwyższoną ustala się w określonej ustawą wysokości „za każdy kilometr kwadratowy terenu”. W przypadku wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji opłata stanowi natomiast pochodną wielkości wydobywania kopaliny ze złoża (art. 140 pr.g.g.). W omawianej sprawie opłatę ustalono w kwocie 40 000 zł, a zatem organy orzekające w sprawie wyszły z założenia, że przedmiotem działalności było poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża bursztynu (a nie jego wydobywanie). Ocenę tę można jednak kwestionować. Problem polega na tym, że sankcja z tytułu wykonywania robót geologicznych bez wymaganej decyzji nie zależy ani od sposobu ich wykonywania, ani od tego, czy osiągnięto zamierzony cel. Opłatę podwyższoną za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji można wymierzyć dopiero po wydobywaniu kopaliny i jest ona zależna od wielkości wydobywania. Jeżeli tej ostatniej nie da się określić, obciążenie wspomnianą opłatą nie jest możliwe. Można zresztą przypuszczać, że skoro w przedmiotowej sprawie nie ustalono sprawcy wspomnianego deliktu, to również określenie wielkości wydobywania dokonanego bez wymaganej koncesji w praktyce nie byłoby możliwe. Z uzasadnienia głosowanego wyroku nie wynika zresztą, że udowodniono nielegalne wydobywanie bursztynu. Ujawnienie „kawałków” wypłukanego bursztynu nie oznacza bowiem, że doszło do wydobywania kopaliny ze złoża.

Odpowiedzialność sprawca

Odpowiedzialność z tytułu prowadzenia robót geologicznych bez wymaganego projektu owych robót czy też polegająca na wydobywaniu kopaliny bez wymaganej koncesji ma charakter sprawczy. Sformułowanie „działalność wykonywana bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego

(...) projektu robót geologicznych” (art. 140 ust. 1 pr.g.g.) oznacza, że wspomnianą odpowiedzialność ponosi ten (podmiot prawa), który wykonuje taką działalność. Co prawda określenie „wykonuje” może być przedmiotem wątpliwości, to jednak poza sporem jest, że taką odpowiedzialnością nie można obciążyć innego podmiotu. W przedmiotowej sprawie, powołując się na art. 143 ust. 2 pkt 4 pr.g.g. (zgodnie z którym stroną postępowania jest „podmiot który prowadzi roboty geologiczne bez zatwierdzonego (...) projektu robót geologicznych”) oraz na ust. 3 (zgodnie z którym „w przypadku braku podmiotu, o którym mowa w ust. 2 pkt (...), stroną postępowania jest właściciel nieruchomości albo inna strona posiadająca tytuł prawny do nieruchomości, na której jest prowadzona ta działalność lub roboty geologiczne”), przyjęto, że wobec nieustalenia sprawy omawianego deliktu odpowiedzialność ponosi właściciel nieruchomości. Omawiane przepisy (art. 143 ust. 2–3 pr.g.g.) przesądzały natomiast wyłącznie o tym, kto jest stroną postępowania w omawianych sprawach. Brak jakichkolwiek podstaw, by przyjąć, że rozwiązania te (zwłaszcza wynikające z art. 143 ust. 3) mają charakter szczególny w stosunku do zasady wypowiedzianej w art. 140 ust. 1 pr.g.g. Inaczej mówiąc wspomniany art. 143 pr.g.g. przesądza wyłącznie o tym, kto jest stroną postępowania. Brak jakichkolwiek podstaw, by zakładać, że art. 143 ust. 3 pr.g.g. ma być interpretowany w ten sposób, że w razie „braku” sprawcy wspomnianą odpowiedzialność ponosi właściciel nieruchomości. Warto też zwrócić uwagę, że określenie „w razie braku podmiotu” (art. 143 ust. 1) oznacza tylko tyle, że „nie istnieje” dany podmiot (sprawca), czego przykładem może być śmierć osoby fizycznej bądź likwidacja osoby prawnej. Nie można natomiast utożsamiać „braku podmiotu” z „nieustaleniem sprawcy”. Z uzasadnienia głosowanego wyroku wynika, że sprawca nie został ustalony, co nie oznacza, że zaistniała przesłanka „braku podmiotu”. To, że w świetle cytowanego art. 143 ust. 3 pr.g.g. Miasto G. jako właściciel nieruchomości było stroną postępowania w omawianej sprawie, nie może przesądzać o jego odpowiedzialności z tytułu wspomnianego deliktu administracyjnego. W toku postępowania nie wykazano bowiem, że wspomnianego deliktu dopuściło się Miasto G. ani też że zarzucana działalność była prowadzona za jego zgodą bądź na jego zlecenie. Inaczej mówiąc, oznacza to, że w sprawie nie wykazano przesłanki określonej w art. 143 ust. 3 pr.g.g. W konsekwencji należy dojść do wniosku, że nie było podstaw do obciążenia Miasta G. wspomnianą opłatą podwyższoną.

Rażąco błędna jest ocena wypowiedziana w komentarzu do art. 143 ust. 3 pr.g.g. i bezkrytycznie zaaprobowana w głosowanym wyroku, jakoby przepis ten miał być podstawą domniemania „mającego pomóc właściwemu organowi w ustaleniu podmiotu odpowiedzialnego z tytułu nielegalnego działania (bez wymaganej koncesji, decyzji o zatwierdzeniu czy zgłoszeniu projektu), prowadzonego na danej nieruchomości” (Karpus, 2015, s. 743). W pełni należy zgodzić się natomiast ze stanowiskiem H. Schwarza, zdaniem którego wspomniany przepis musi być wykładany w sposób

ścisły. „Brak podmiotu” oznacza bowiem nieistnienie podmiotu; nieustalenie tożsamości podmiotu nie jest równoznaczne z jego brakiem. Z omawianego przepisu nie wynika natomiast, że strona postępowania ponosi — zamiast sprawcy — odpowiedzialność za delikt określony w art. 140 ust. 3 pr.g.g. (Schwarz, 2019, s. 326 i n.).

Analiza porównawcza

Nie jest natomiast tajemnicą, że ustalenie sprawców naruszeń wymagań ochrony środowiska często nastręcza sporo trudności, a niekiedy nawet nie jest możliwe. Konstrukcja zakładająca, że odpowiedzialność za naruszenie prawa ponosi wówczas posiadacz nieruchomości, jest znana ustawom. Przykładem może być art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach⁷. Wprowadza on domniemanie, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Ma ono jednak charakter wzruszalny. Prawo geologiczne i górnicze nie przewiduje jednak takiego rozwiązania i brak podstaw, by konstruować je w drodze wykładni.

Innym przykładem są rozwiązania Prawa budowlanego (dalej jako pr.bud.)⁸ dotyczące samowoli budowlanej. Stosownie do art. 52 pr.bud. obowiązki określone w rozdziale 5a⁹ nakłada się na inwestora, wyjątkowo (jednak tylko wówczas, gdy ustawa tak stanowi) na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego. Ustawa nie definiuje pojęcia „inwestor”. „Przyjmuje się, że jest nim sprawca samowoli budowlanej, czyli podmiot, który we własnym imieniu i na własną rzecz prowadzi roboty budowlane” (zob. Rypina, 2021)¹⁰.

Wątpliwości dotyczące stosowania działu IVa k.p.a.

Z uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego I instancji (z 20.08.2020 r., III SA/GI 144/20) wynika, że omawiana działalność była prowadzona od 1.06 do 31.10.2018 r. Brak dostępu do akt postępowania wyklucza ocenę trafności tego ustalenia; można przypuszczać, że datą początkową był dzień ujawnienia deliktu określonego w art. 140 pr.g.g., co wobec niewykrycia sprawcy (sprawców) zapewne oznacza, że działalność ta mogła być rozpoczęta wcześniej. Bezspornie jednak miała ona miejsce już po wejściu w życie ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹¹. Omawiana ustawa wprowadziła do kodeksu dział IVa, zatytułowany „Administracyjne kary pieniężne”. Taką karę należy rozumieć jako „określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości praw-

nej” (art. 189b k.p.a.). Inaczej mówiąc, taką karą jest m.in. „opłata podwyższona” w rozumieniu art. 140 pr.g.g. Nie powinno być wątpliwości, że zamiarem ustawodawcy było zerwanie z „automatyzmem” nakładania wspomnianych kar, a więc m.in. bez badania przesłanki winy (zob. art. 189a § 2 pkt 2 w zw. z art. 189d k.p.a.). Oznacza to znaczącą przebudowę podstaw nakładania wspomnianych kar, czego nie dostrzegły ani organy administracji, ani sądy administracyjne orzekające w przedmiotowej sprawie.

Relację pomiędzy działem IVa k.p.a. a ustawami stanowiącymi podstawę do nakładania administracyjnych kar pieniężnych (czyli m.in. opłaty podwyższonej w rozumieniu art. 140 pr.g.g.) trudno jednak ocenić jako dostatecznie jednoznaczny. Dotyczy to zwłaszcza wykładni art. 189a § 2 k.p.a., zgodnie z którym „w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych:

- 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej,
- 2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia,
- 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej,
- 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej,
- 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej,
- 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej

— przepisów niniejszego działu w tym zakresie nie stosuje się”.

Należy się natomiast zgodzić z oceną, że aby dział IVa k.p.a. nie miał zastosowania do któregośkolwiek z zagadnień wymienionych w cytowanym art. 189a § 2, musi ono zostać uregulowane w przepisach odrębnych¹². Prawo geologiczne i górnicze nie określa natomiast żadnych przesłanek pozwalających, w razie zaistnienia deliktu określonego w art. 140, na odstąpienie od nałożenia opłaty podwyższonej (będącej administracyjną karą pieniężną w rozumieniu działu IVa k.p.a.) czy też różnicowanie jej wysokości (art. 189 d k.p.a.). Odnosząc te rozwiązania do stanu faktycznego przyjętego jako podstawa głosowanego wyroku, należy podkreślić, że Miasto G. w żaden sposób nie przyczyniło się do powstania naruszenia prawa i nie sposób przypisać mu jakiegokolwiek postaci winy (art. 189d pkt 4 k.p.a.), a z zarzucanego mu czynu nie uzyskało żadnej korzyści (art. 189d pkt 6 k.p.a.).

Zasadność rozstrzygnięcia NSA

Ocena NSA, który wytknął uchybienia w postaci niewyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, jest wprawdzie prawidłowa, aczkolwiek daleka od wyczerpującej. Nie wiadomo bowiem, na czym polegał omawiany delikt — czy na poszukiwaniu (rozpoznawaniu) złoża bursztynu, czy na jego wydobywaniu. Rozstrzygnięcie tej kwestii w istotny sposób przesądza zaś o ewentualnej sankcji. Nie sposób też zgodzić się ze stanowiskiem, jakoby wspomnia-

ny art. 143 ust. 3 pr.g.g. wprowadzał domniemanie, że sprawcą deliktu określonego w art. 140 pr.g.g. jest właściciel nieruchomości. W konsekwencji istota rozstrzygnięcia wynikającego z głosowanego wyroku jest wprawdzie trafna, ale nie można tego powiedzieć o wskazówkach, jakie (pośrednio) dał NSA co do dalszego postępowania w sprawie.

Z rażącym naruszeniem prawa NSA przesądził bowiem o odpowiedzialności Miasta G. za delikt określony w art. 140 pr.g.g. Sąd nie dostrzegł też, że organy orzekające w sprawie zignorowały istnienie działu IVa k.p.a. i konieczność zastosowania w omawianej sprawie przewidzianych tam rozwiązań.

Przypisy/Notes

¹ Ustawa z 9.06.2011 r., Dz.U. 2021, poz. 1420.

² Przeważnie cechują się one budową gniazdową, tworząc płytkie, nieregularne i niewielkie skupienia wśród skały płonnej, występujące na głębokości kilku metrów. Zob. Jaroszewski i in., 1985, s. 85; Ministerstwo Środowiska, 2010, s. 10 i n.

³ Polega ono na zdjęciu wierzchniej warstwy gleby, odgroźeniu miejsca wydobywania (przez wbicie do podłoża metalowej blachy), a następnie wtłaczania wody pod dużym ciśnieniem. W rezultacie dochodzi do rozmycia podłoża i wypłukania urobku, składającego się przeważnie z piasku z domieszkami bursztynu.

⁴ Czyli węglowodórów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych, bez względu na miejsce ich występowania.

⁵ Przykładem mogą być poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny w stanie gazowym lub ciekłym. Tzw. próbna eksploatacja jest natomiast elementem rozpoznania złoża, zwłaszcza występującego w stanie gazowym lub ciekłym.

⁶ Zob. np. art. 4 pr.g.g.

⁷ Dz.U. 2021, poz. 779 ze zm.

⁸ Ustawa z 7.07.1994 r., Dz.U. 2021, poz. 2351.

⁹ Zatytułowanym „Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy”.

¹⁰ Zob. także wyrok NSA z 14.05.2018 r., II OSK 2943/17.

¹¹ Dz.U. 2017, poz. 935.

¹² Wyrok NSA z 14.07.2020 r., II OSK 942/20.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

Jaroszewski, W., Marks, L., & Radomski, A. (1985). *Słownik geologii dynamicznej*. Wydawnictwa Geologiczne.

Karpus, K. (2015). W: B. Rakoczy (red.), *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. LEX. A Wolters Kluwer business.

Lipiński, A. (2018). Interpretacyjne problemy Prawa geologicznego i górniczego — tzw. „połowy” bursztynu. *Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, 2(74).

Ministerstwo Środowiska (2010). *Zasady poszukiwania i dokumentowania złóż bursztynu. Zalecenia metodyczne*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4783.3200>

Rypina, M. (2021). Komentarz do art. 48. W: A. Plucińska-Filipowicz (red.), & M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*. LEX/el.

Schwarz, H. (2019). *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Tom II. Amadeus.

Orzecznictwo/Judgments

Wyrok NSA z 14.05.2018 r., II OSK 2943/17.

Wyrok NSA z 14.07.2020 r., II OSK 942/20.

Prof. dr hab. Aleksander Lipiński

Profesor nauk prawnych na Wydziale Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Częstochowie. Autor i współautor ponad 400 opracowań z zakresu prawa ochrony środowiska oraz prawa geologicznego i górniczego. Radca prawny, wieloletni współpracownik Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

Prof. dr hab. Aleksander Lipiński

Professor of Law at the Faculty of Law and Economics of the University of Humanities and Natural Sciences in Częstochowa. Author and co-author of over 400 studies in the field of environmental protection law as well as geological and mining law. Legal advisor, long-term associate of the Ministry of Climate and Environment.