

ARTYKUŁY/ARTICLES

Prof. dr hab. Aleksander Lipiński

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

ORCID: 0000-0002-9947-0007

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

Czasowe wstrzymanie koncesjonowania w Prawie geologicznym i górnictwym

Temporary suspension of licencing in the Geological and Mining Act

Streszczenie

Jeżeli udzielenie koncesji stałoby w sprzeczności z interesem publicznym, związanym w szczególności z bezpieczeństwem państwa (w tym bezpieczeństwem energetycznym) lub interesem surowcowym państwa, lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin lub realizacją transformacji energetycznej, w tym możliwością pozyskania środków finansowych na potrzeby realizacji tej transformacji, Minister Klimatu i Środowiska, działając jako organ koncesyjny, może czasowo wstrzymać udzielanie koncesji na: poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin (w tym węglowodorów), wydobywanie kopalin określonych w art. 10 ust. 1 (czyli mających kluczowe znaczenie gospodarcze), wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej (art. 29a Prawa geologicznego i górnictwego). Podstawą czasowego wstrzymania koncesjonowania pozostałych rodzajów działalności określonej Prawem geologicznym i górnictwym (w tym innych objętych zadaniami Ministra Klimatu i Środowiska) jest Prawo przedsiębiorców (art. 39 ust. 2), choć przesłanki takiego wstrzymania są częściowo inne. W obydwu przypadkach formą czasowego wstrzymania jest obwieszczenie właściwego organu koncesyjnego, zamieszczone w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”. Wstrzymanie koncesjonowania podlega kontroli sądowoadministracyjnej. Liczne szczegóły dotyczące omawianych rozwiązań budzą natomiast istotne wątpliwości, zwłaszcza dotyczące zgodności z Konstytucją.

Słowa kluczowe: koncesje na działalność określoną Prawem geologicznym i górnictwym, przesłanki i tryb czasowego wstrzymania koncesjonowania

Abstract

If granting of a licence would be in conflict with the public interest, in particular related to the security of the state (including energy security) or the raw material interest of the state, or the protection of the environment, including the rational management of mineral deposits or the realisation of the energy transition, including the possibility of obtaining funds for the implementation of this transition, the Minister of Climate and Environment, acting as the concession authority, may temporarily suspend the granting of licences for: exploration and prospecting of mineral deposits (including hydrocarbons), mining of minerals specified in Article 10(1) (i.e. of key economic importance), mining of minerals from deposits located in maritime areas of the Republic of Poland (art. 29a of the Geological and Mining Act). The basis for temporary suspension of licencing for other types of activities specified in the Geological and Mining Act (including others covered by the tasks of the Minister of Climate and Environment) is the Entrepreneurs' Law (art. 39 para. 2). The premises for such suspension are partly different. In both cases, the form of such temporary suspension is a notice of the competent concession authority, published in the Official Gazette "Monitor Polski". Suspension of licencing is subject to judicial-administrative control. However, numerous details of the solutions in question raise significant doubts, in particular regarding constitutionality.

Keywords: licences in Geological and Mining Act, premises and procedure for temporary suspending of licencing

JEL: K23

Wprowadzenie – koncesje w prawie polskim

De lege lata określenie „koncesja” nie jest jednoznaczne. Oznacza ono:

- kwalifikowaną decyzję administracyjną, zezwalającą na podjęcie i wykonywanie działalności uznanej za szczególnie doniosłą z punktu widzenia interesów państwa, lub
- umowę, na podstawie której zamawiający (może nim być tylko określony ustawą podmiot prawa) powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami za wynagrodzeniem¹.

Przedmiotem dalszych uwag jest koncesja w pierwszym z opisanych wyżej znaczeń. Jest ona również instrumentem ograniczającym konstytucyjną zasadę swobody przedsiębiorczości. O zakresie przedmiotowym koncesji rozstrzygają ustawy. Koncesjonowaniu podlega (z pewnymi wyjątkami) działalność w zakresie:

- 1) usług ochrony osób i mienia²,
- 2) rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych³,
- 3) prowadzenia kasyn gry⁴,
- 4) wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, a także obrotu technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym⁵,
- 5) wytwarzania paliw i energii, magazynowania energii elektrycznej, paliw gazowych, wodoru, skraplania gazu ziemnego regazyfikacji gazu skroplonego, przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii, obrotu paliwami, energią i wodorem, a także przesyłu dwutlenku węgla⁶,
- 6) określonym przez Prawo geologiczne i górnicze⁷, polegająca na:
 - a) poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1⁸,
 - b) wydobywaniu kopalin ze złóż,
 - c) podziemnym bezzbiornikowym magazynowaniu substancji,
 - d) podziemnym składowaniu odpadów,
 - e) podziemnym składowaniu dwutlenku węgla (art. 21 ust. 1)⁹.

Organami koncesyjnymi w odniesieniu do działalności stanowiącej przedmiot Prawa geologicznego i górniczego, zależnie rodzaju oraz miejsca wykonywanej działalności, są odpowiednio minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw oraz starostowie (art. 22 p.g.g.). Szczegóły można pominąć.

Wstrzymanie koncesjonowania w przepisach o podejmowaniu działalności gospodarczej

Instytucję „wstrzymania koncesjonowania” wprowadziła (już nieobowiązująca) ustawa z 17.12.1999 r. Prawo działalności gospodarczej¹⁰. Jej art. 20 ust. 2 przewidywał, że zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub inny ważny interes publiczny uprawniały organ koncesyjny do czasowego wstrzymania udzielania koncesji, o czym na-

leżało ogłosić w „Monitorze Sądowym i Gospodarczym”. Z niewielkimi zmianami rozwiązanie to powtórzono w ustawie z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹¹. Dotyczące tej kwestii przepisy Prawa przedsiębiorców¹² są również niezwykle lakoniczne. Ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli, a także w przypadkach określonych w odrębnych przepisach organ koncesyjny może czasowo wstrzymać udzielanie koncesji. Informacja w tej sprawie podlega promulgacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 39 ust. 2 p.p.). Ustawa nie daje odpowiedzi, na jak długo można w ten sposób wstrzymać koncesjonowanie, a także czy dotyczy ono wyłącznie możliwości uzyskania nowych koncesji, czy być może również zmian koncesji dotychczasowych. Nic więc dziwnego, że rozwiązanie to stało się przedmiotem uwag krytycznych (Tracz, 2019; Gola, 2019; Wołoszyn-Cichocka, 2019). Jak dotychczas wstrzymanie koncesjonowania ma walor wyłącznie teoretyczny. Żaden organ koncesyjny nie skorzystał z tej możliwości.

Czasowe wstrzymanie koncesjonowania kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 oraz wydobywanych z obszarów morskich

W odniesieniu do koncesji na działalność będącą przedmiotem Prawa geologicznego i górniczego zmiany dotyczącej omawianej problematyki dokonała ustawa z 16.06.2023 r.¹³ Polega ona na wprowadzeniu nowego art. 29a p.g.g., regulującego czasowe wstrzymanie koncesjonowania „na obszarze części lub całego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (Lipiński, 2024). Może to dotyczyć wyłącznie działalności w zakresie:

- poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1, z wyłączeniem węglowodorów,
- wydobywania kopalin ze złóż, o których mowa w art. 10 ust. 1,
- poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż,
- wydobywania kopalin ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (art. 29a ust. 1 p.g.g.).

Terminologia ta budzi wątpliwości. „Obszarem morskim Rzeczypospolitej Polskiej” jest niewątpliwie wyłączna strefa ekonomiczna, która jednak nie wchodzi w skład terytorium państwa. Ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁴ stanowi, że Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do wyłącznej strefy ekonomicznej przysługują:

- 1) suwerenne prawa w celu rozpoznawania, zarządzania i eksploatacji zasobów naturalnych, zarówno żywych, jak i mineralnych, dna morza i wnętrza ziemi pod nim oraz pokrywających je wód, a także ochrona tych zasobów oraz suwerenne prawa w odniesieniu do innych gospodarczych przedsięwzięć w strefie;
- 2) władztwo w zakresie:
 - a) badań naukowych,

b) budowania i użytkowania sztucznych wysp, konstrukcji i innych urządzeń,

c) ochrony i zachowania środowiska morskiego;

3) inne uprawnienia przewidziane w prawie międzynarodowym (art. 17 ust. 1)¹⁵.

Obowiązuje tam polskie „prawo dotyczące ochrony środowiska” (art. 19). Określenie to nie jest dostatecznie jednoznaczne. Skoro istotą „ochrony środowiska” jest m.in. racjonalne wykorzystanie jego zasobów (w tym nieodnawialnych, do jakich zaliczają się złoża kopalin), to zapewne dotyczy to również tych rozwiązań normatywnych, które odnoszą się do takiego korzystania. Z kolei art. 34 wspomnianej ustawy przewiduje, że „do poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania zasobów mineralnych w polskich obszarach morskich stosuje się odpowiednie przepisy prawa geologicznego i górniczego oraz przepisy dotyczące ochrony środowiska morskiego, bezpieczeństwa żeglugi i życia na morzu”. Wiele wskazuje natomiast na to, że określenie „odpowiednie” jest tu całkowicie zbędne. Co więcej, wykorzystanie dna i znajdującej się pod nim przestrzeni wyłącznej strefy ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej nie sprowadza się wyłącznie do poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania występujących tam zasobów mineralnych (złóż kopalin). Znajdujące się tam pustki (naturalne bądź sztuczne) mogą być również wykorzystywane w celu wykonywania innych rodzajów działalności stanowiącej przedmiot Prawa geologicznego i górniczego, w tym podlegających koncesjonowaniu. Przykładem może być podziemne składowanie dwutlenku węgla¹⁶.

Inaczej mówiąc, wyłączna strefa ekonomiczna nie wchodzi w skład terytorium państwa, ale ma ono w jej granicach suwerenne prawa w zakresie stanowienia i stosowania prawa dotyczącego wspomnianej problematyki. Co najwyżej można w odniesieniu do niej używać potocznego określenia „quasi-terytorium”. Literalna wykładnia art. 29a ust. 1 p.g.g. mogłaby zatem uzasadniać wniosek, że czasowe wstrzymanie koncesjonowania nie dotyczy działalności w zakresie wyłącznej strefy ekonomicznej. Byłoby to jednak niezgodne z funkcją omawianych rozwiązań.

Przesłanką czasowego wstrzymania koncesjonowania (art. 29a ust. 1 p.g.g.) jest ustalenie, że udzielanie koncesji pozostawałoby w sprzeczności z interesem publicznym, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 p.g.g. Ten ostatni przepis przewiduje, że sprzeciwianie się interesowi publicznemu¹⁷, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa (zob. Szuniewicz, 2016), w tym bezpieczeństwem energetycznym, interesem surowcowym państwa, ochroną środowiska, w tym racjonalną gospodarką złożem kopalin, a także realizacją transformacji energetycznej, w tym możliwością pozyskania środków finansowych na potrzeby realizacji tej transformacji, stanowi obligatoryjną przesłankę odmowy koncesji. Inaczej mówiąc, ustawodawca wyszedł z założenia, że „interes publiczny” w rozumieniu art. 29a ust. 1 p.g.g. jest tożsamy z określonym w art. 29 ust. 1 pkt 1 p.g.g. Określenie „w szczególności związane” oznacza, że znajdujące się w art. 29 ust. 1 pkt 1 p.g.g. wyliczenie ma charakter wyłącznie przykładowy. Wyrazem interesu publicznego w rozumieniu tego przepisu mogą

zatem być wartości inne niż bezpieczeństwo państwa (w tym bezpieczeństwo energetyczne), jego interes surowcowy, ochrona środowiska (w tym racjonalna gospodarka złożem) czy też realizacja transformacji energetycznej.

Zwrot „udzielanie koncesji” wypada ocenić jako skrót myślowy. W istocie zapewne chodzi o to, że źródłem „sprzeczności z interesem publicznym” ma być nie tyle koncesja, lecz prowadzona na jej podstawie działalność. Z kolei sprzeczność z interesem publicznym (w rozumieniu art. 29a ust. 1 p.g.g.) uzasadnia czasowe wstrzymanie koncesjonowania, natomiast sprzeciwianie takiemu interesowi ma być przesłanką odmowy udzielenia koncesji.

Interes publiczny

Pojęcie interesu publicznego jest klasycznym przykładem pojęcia niedookreślonego (zob. Bojanowski & Żukowski (red.), 2009; Bielecki, 2019), występującego w wielu aktach normatywnych. Sądy administracyjne przyjmują, że chodzi tu o interes, który ma na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego¹⁸. Ten, kto powołuje się na interes publiczny, musi wykazać jego istotę oraz istnienie. Szczegóły mogą natomiast być niezwykle sporne. Warto odnotować, że wspomniane określenie występuje także w aktach prawa europejskiego. Przyjętą tam terminologię trudno jednak ocenić jako dostatecznie komunikatywną. Tytułem przykładu można wskazać na rozporządzenie 1082/2006¹⁹, gdzie przeciwstawia się porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie i moralność publiczną „interesowi publicznemu państwa członkowskiego” (art. 13). Zgodzić się należy z oceną, że wyrazem interesu publicznego jest działalność „w imię dobra ponadindywidualnego” (Wilczyńska, 2009). Ustalenie związanych z tym szczegółów może natomiast być niezwykle trudne.

Prawo zna również kwalifikowane kategorie interesu publicznego. Przykładem jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/123/WE z 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym²⁰, gdzie „nadrzędny” interes publiczny rozumie się jako „porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, ochronę publiczną, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochronę środowiska naturalnego i środowiska miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualną, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, cele polityki społecznej i kulturalnej” (art. 4 pkt 8). W świetle ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody²¹ „nadrzędny interes publiczny obejmuje m.in. „wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym” (art. 34 ust. 1) oraz mające charakter społeczny lub gospodarczy lub związane z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska (art. 56 ust. 4 pkt 6–7). Wedle ustawy z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców

zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²² naruszenie „nadrzędnego interesu publicznego” uzasadnia orzeczenie zakazu wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę zagranicznego w ramach oddziału. Istotą tego nadrzędnego interesu publicznego może być bezpieczeństwo lub obronność państwa oraz bezpieczeństwo informacji niejawnych o klauzuli tajności „poufne” lub wyższej (art. 20 ust. 1 pkt 3). Można spotkać się z oceną, że administracja działa zawsze w interesie publicznym, natomiast podmiot prywatny podejmuje działania ze względu na własny zysk. Tak jest również w odniesieniu do agencji rządowych (Bieś-Srokosz, 2016), co jednak nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości.

Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego nie jest natomiast znane ani Prawu geologicznemu i górnictwu, ani Prawu przedsiębiorców. Otwarty może natomiast być problem, kiedy potrzeby ochrony środowiska są wyrazem interesu publicznego, a kiedy jego kwalifikowanej postaci, jaką jest interes nadrzędny.

Odnosić również należy potencjalny konflikt interesów publicznych w zakresie ochrony środowiska (która polega na działaniach lub zaniechaniach umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, a w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju – art. 3 pkt 13 lit. a Prawa ochrony środowiska²³) oraz nakazem „racjonalnej gospodarki złożem kopaliny” (art. 126 ust. 1). Przykładem mogą być potrzeby zachowania unikalnych wartości przyrody (ożywionej, nieożywionej) w miejscu występowania złoża kopaliny, a więc nieodnawialnego składnika środowiska, w dodatku mogącego mieć strategiczne znaczenie gospodarcze. Nie da się ukryć, że przesłanki określające znaczenie omawianych pojęć są niezwykle uznaniowe. Nigdzie też nie został zdefiniowany „interes surowcowy”. Należy zgodzić się z oceną, że jego istota sprowadza się do zapewnienia dostępu do surowców, w tym pochodzenia kopalnego, zarówno ze źródeł krajowych, jak i zagranicznych (Młynarkiewicz, 2024). Byłoby to zatem rozwiązanie znaczeniowo zbliżone do bezpieczeństwa energetycznego w rozumieniu art. 3 pkt 16 Prawa energetycznego. Jest nim „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”. Nie wiele jednak z tego punktu widzenia daje analiza uchwały nr 39 Rady Ministrów z 1.03.2022 r. w sprawie Polityki surowcowej państwa²⁴, zwłaszcza że dotyczy ona wyłącznie kopaliny zaliczanych w dacie jej podjęcia do strategicznych oraz krytycznych.

Tryb postępowania

Ustawa nie określa jakichkolwiek wymagań dotyczących dokumentowania przesłanek czasowego wstrzymania

koncesjonowania ani kończącej się nim procedury. Nie jest dostatecznie jasne, w jakiej formie prawnej ma nastąpić wstrzymanie koncesjonowania. Wiadomo, że orzeka o tym organ koncesyjny, którym w odniesieniu do koncesji na działalność określoną w art. 22 ust. 1 pkt 1, 2, 2a oraz 3 p.g.g. jest Minister Klimatu i Środowiska. Formą jego działania ma być „obwieszczenie” promulgowane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Powstaje pytanie, jak sklasyfikować taką formę działania wspomnianego organu. Zapewne w założeniu prawodawcy wspomniane obwieszczenie ma mieć charakter wiążący w stosunku do wszystkich, którzy zamierzają ubiegać się o koncesję na omawianą działalność, a więc byłoby skierowane do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Powinien to więc być akt generalny. Brak podstaw by nadawać mu postać decyzji administracyjnej lub postanowienia, które dotyczą spraw indywidualnych. Językowo obwieszczenie oznacza „komunikat, ogłoszenie, zawiadomienie” (Skorupka i in. (red.), 1969) lub przekazanie pewnej informacji do wiadomości publicznej. Należy więc wyjść z założenia, że w istocie takie obwieszczenie jest tylko formą zakomunikowania woli Ministra Klimatu i Środowiska o „czasowym wstrzymaniu koncesjonowania”. Taka forma działania organu centralnej administracji nie mieści się w katalogu powszechnie obowiązujących źródeł prawa określonym w art. 87 Konstytucji. Nie ma jakichkolwiek podstaw, by czasowe wstrzymanie koncesjonowania miało przybrać postać rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji. Nie może ono być zarządzeniem wspomnianego ministra, zwłaszcza że takiemu aktowi nie można przypisać charakteru powszechnie obowiązującego (art. 93 Konstytucji). Inaczej mówiąc, zarówno czasowe wstrzymanie koncesjonowania, jak i wspomniane obwieszczenie nie mieszczą się w konstytucyjnej strukturze źródeł prawa, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia tematu. Co prawda konstytucyjny wykaz powszechnie obowiązujących źródeł prawa nie ma charakteru zamkniętego, ale do tych źródeł nie można zaliczyć obwieszczenia w sprawie czasowego wstrzymania koncesjonowania. Bezsprzecznie jedną z podstaw ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej jest wolność podejmowania działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji). Nie ma ona charakteru bezwzględnej; jej ograniczenie jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji). Z kolei art. 31 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw” (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Nie ma wątpliwości, że czasowe wstrzymanie koncesjonowania powoduje ograniczenie wspomnianej wolności, a w dodatku koliduje z przedstawionymi wyżej wymaganiami. Źródłem wątpliwości może być określenie „w ustawie”. Wydaje się, że nie może jednak być interpretowane dosłownie. Zapewne mógłby to być każdy akt normatywny

równoważny ustawie, nie wykluczając możliwości wprowadzenia takiego ograniczenia w drodze rozporządzenia (wykonawczego), rzecz jasna, mającego swe podstawy w ustawie (Oniszcuk, 2000; Tuleja, 2023). Wątpliwości budzi też konstrukcja zakładająca, że przesłanki czasowego wstrzymania koncesjonowania ocenia organ administracji publicznej właściwy do orzekania w tej kategorii spraw. Nasuwa się zatem wniosek, że komentowany art. 29 p.g.g. stanowi niedopuszczalną ingerencję w prawa i wolności konstytucyjne.

Pojęcie obwieszczenia dość często pojawia się w tekstach ustaw. Przyjmowane tam rozwiązania są zróżnicowane. Przykładem może być art. 41 p.g.g., wedle którego, jeżeli liczba stron postępowania jest większa niż 30, o decyzjach i innych czynnościach organy administracji zawiadamiają w drodze obwieszczeń zamieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej (zob. także art. 49 k.p.a.). Innym przykładem są obwieszczenia o wysokości zwaloryzowanych stawek niektórych opłat (art. 66 ust. 5, art. 136 ust. 5 p.g.g.) lub zasiłków (art. 228 ust. 4 ustawy z 20.03.2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia²⁵). Wiadomo też, że tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia (art. 16 ust. 4 ustawy z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁶). Niekiedy obwieszczenie jest formą podania do publicznej wiadomości aktu wydanego przez inny organ. Przykładem może być polityka energetyczna. Jej projekt przygotowuje właściwy minister, przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały (art. 15a Prawa energetycznego). Do niedawna obowiązek ogłoszenia wspomnianej polityki „w drodze obwieszczenia” promulgowanego Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” spoczywał na ministrze właściwym do spraw energii. Należy zgodzić się z oceną, że taka „polityka” jest typowym aktem planowania²⁷ i nie ma charakteru powszechnie obowiązującego.

Niekiedy ustawa przewiduje, że treścią obwieszczenia staje się określenie wzorców postępowania o charakterze wiążącym podmioty niepodporządkowane organowi, który je wydał. Przykładami mogą być obwieszczenie Ministra Gospodarki z 22.01.2008 r. w sprawie wykazu gmin górniczych²⁸ oraz obwieszczenie Ministra Zdrowia z 12.05.2023 r. w sprawie wykazu dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego²⁹. Wspomniana ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje, że w „Monitorze Polskim” ogłasza się m.in. „inne akty prawne, a także ogłoszenia, obwieszczenia i komunikaty organów, instytucji i osób, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią” (art. 10 ust. 4). Analiza praktyki prowadzi natomiast do wniosku, że niekiedy obwieszczenie staje się formą regulacji praw i obowiązków podmiotów niepodporządkowanych organowi, który je wydał. To, co pod rządem niektórych ustaw przybiera postać rozporządzeń wykonawczych³⁰, gdzie indziej zastępowane bywa obwieszczeniem. Nasuwa się zatem wniosek, że niekiedy to ostatnie stanowi niedopuszczalną próbę obejścia wymagań związanych z wydaniem rozporządzeń wykonawczych. Brak jednak podstaw, by obwieszczenia

organów władzy publicznej uważać za „przepisy prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji w zw. z art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym³¹. Obwieszczenie o czasowym wstrzymaniu koncesjonowania można natomiast sklasyfikować jako akt stosowania prawa, będący wyrazem generalnego aktu administracyjnego (E. Szewczyk & M. Szewczyk, 2014).

Skutki czasowego wstrzymania koncesjonowania

Treścią obwieszczenia o czasowym wstrzymaniu koncesjonowania ma być szczegółowe określenie rodzaju działalności oraz kopalini, których koncesjonowanie ulega wstrzymaniu, obszaru i czasu wstrzymania koncesjonowania, a także „rodzaju interesu publicznego” uzasadniającego omawiane rozwiązanie, co jednak nie powoduje bezprzedmiotowości sygnalizowanych wyżej wątpliwości natury konstytucyjnej. Ustawa nie daje odpowiedzi na pytanie, na jaki czas można wstrzymać koncesjonowanie, a zwłaszcza czy może to nastąpić na czas nieoznaczony. Zwrot „szczegółowo określa” (art. 29a ust. 2 p.g.g.) prowadzi do wniosku, że czas takiego wstrzymania musi być wyznaczony przez wskazanie (pośrednio bądź bezpośrednio) terminu końcowego obowiązywania omawianego ograniczenia. Wiadomo również, że czasowe wstrzymanie koncesjonowania musi zostać promulgowane z co najmniej trzymiesięcznym wyprzedzeniem. Akt wstrzymujący koncesjonowanie musi określać datę początkową jego obowiązywania. Istnieje natomiast obawa, że racjonalne stosowanie tych rozwiązań może być problematyczne, a ponadto może być wykorzystywane jako narzędzie „ręcznego sterowania” gospodarką oraz ograniczania konkurencji.

Skutkiem wspomnianego czasowego wstrzymania jest obowiązkowa odmowa wszczęcia postępowania koncesyjnego w wyniku wniosków „które wpłynęły do organu” w okresie objętym wspomnianym obwieszczeniem, a jednocześnie dotyczą działalności objętej wstrzymaniem, kopaliny oraz terytorium (art. 29a ust. 3 p.g.g. w zw. z art. 61a k.p.a.). Powstaje w związku z tym pytanie, jak rozumieć zwrot „wpłynęły”, a zwłaszcza czy chodzi tu o „doręczenie” wniosku w rozumieniu art. 57 § 5 k.p.a., czy o datę faktycznego wpływu wniosku do organu koncesyjnego. Określenie „w okresie objętym w tym obwieszczeniu” może dotyczyć wyłącznie przedziału czasu, w jakim miałyby funkcjonować omawiane wstrzymanie; brak podstaw, by liczyć go od dokonania promulgacji obwieszczenia o wstrzymaniu.

Czasowe wstrzymanie koncesjonowania powoduje zawieszenie biegu terminów określonych w art. 15 ust. 2 p.g.g. (dotyczącego roszczenia o zawarcie umowy w sprawie użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi) oraz art. 99 ust. 3 p.g.g. (wyłączność korzystania z informacji geologicznej). Prawo geologiczne i górnicze nie

określa istoty tego „zawieszenia”. Co do zasady „zawieszenie biegu terminu” nie jest również znane Kodeksowi postępowania administracyjnego³². Wspomniane terminy dotyczą cywilnych praw podmiotowych; określony w art. 15 ust. 2 p.g.g. ma charakter zawity, a przewidziany w art. 99 ust. 3 p.g.g. dotyczy czasu istnienia prawa podmiotowego. Brak wprowadzie podstaw, by posłużyć się tu konstrukcją „zawieszenia biegu przedawnienia” w rozumieniu art. 121 k.c., ale w istocie wydaje się, że skutek powinien być zbliżony. Inaczej mówiąc, czas wstrzymania koncesjonowania nie liczyłby się do biegu wspomnianych terminów. Czasowe wstrzymanie koncesjonowania nie wpływa natomiast na bieg terminów dotyczących wyłączności wystąpienia z wnioskiem o koncesję na podziemne składowanie dwutlenku węgla oraz na bezzbiornikowe magazynowanie substancji (art. 21a oraz 21b p.g.g.), co trudno ocenić jako rozwiązanie racjonalne.

Wątpliwość dotyczy odpowiedzi na pytanie, jak czasowe wstrzymanie koncesjonowania wpływa na los postępowań koncesyjnych wszczętych przed datą początkową jego obowiązywania i dotychczas niezakończonych. Z art. 29a ust. 2 p.g.g. zdaje się wynikać, że w czasie obowiązywania omawianego wstrzymania „koncesje nie będą udzielane”. Wiadomo natomiast, że organ „odmawia wszczęcia postępowania” na podstawie wniosków, które wpłynęły w okresie objętym wstrzymaniem (art. 29a ust. 3 p.g.g.). Wydaje się, że istotą omawianej regulacji jest właśnie to ostatnie rozwiązanie. Celem czasowego wstrzymania koncesjonowania bezspornie jest ograniczenie swobody przedsiębiorczości. Jest to więc rozwiązanie o charakterze wyjątkowym, a w konsekwencji musi być interpretowane w sposób ścisły. Gdyby jednak miało ono dotyczyć również już toczących się postępowań, racjonalnie postępujący prawodawca przewidziałby obowiązek ich zawieszenia, do czego w obowiązującym stanie prawnym nie ma podstawy. Powszechnie również wiadomo, że wiele postępowań administracyjnych cechuje się nieuzasadnioną przewlekłością. Dotyczy to również postępowań koncesyjnych. Wypada jednak dojść do wniosku, że czasowe wstrzymanie koncesjonowania nie może stanowić uzasadnienia dla przedłużenia już toczących się postępowań koncesyjnych ani przesłanki odmowy bądź ograniczenia zakresu koncesji.

Kontrola sądowoadministracyjna

Prawo geologiczne i górnicze przewiduje możliwość poddania czasowego wstrzymania koncesjonowania działalności określonej w art. 22 ust. 1 pkt 1, 2, 2a oraz 3 p.g.g. kontroli sądowoadministracyjnej (art. 29a ust. 5 i n. p.g.g.). Gdyby wyjść z założenia, że omawiane obwieszczenie jest przepisem prawa w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji, art. 29a ust. 5 i n. byłyby z nią sprzeczne. Prawodawca zdaje się natomiast traktować wspomniane obwieszczenie jako „inny” akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikają-

cych z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 w zw. z § 3 ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³³).

Skarga do sądu administracyjnego przysługuje temu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone w wyniku czasowego wstrzymania koncesjonowania (art. 29a ust. 5 p.g.g.). Ustalenie, komu przysługuje legitymacja skargowa, może jednak nie być proste. Przesłanką skargi jest wykazanie, że wstrzymanie koncesjonowania narusza interes prawny lub uprawnienie skarżącego. Inaczej mówiąc, taki interes (uprawnienie) musi istnieć przed wstrzymaniem koncesjonowania. Nie da się wykluczyć, że jego źródłem może być prawo podmiotowe do przestrzeni, która byłaby objęta zamierzoną koncesją albo ekspektatywa jego uzyskania, np. w przypadku pierwszeństwa do zawarcia umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze³⁴. Przesłanki czasowego wstrzymania koncesjonowania może również kwestionować ten, komu odmówiono wszczęcia postępowania na podstawie art. 29a ust. 3 p.g.g. Bezspornie natomiast prawo skargi przysługuje prokuratorowi oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich (art. 50 § 1 p.p.s.a.).

Z art. 29a ust. 2 p.g.g. wynika, że treścią obwieszczenia m.in. ma być wskazanie rodzaju „interesu uzasadniającego czasowe wstrzymanie udzielania koncesji”. Powstaje w związku z tym pytanie, czy dotyczy to również wykazania, w jaki sposób udzielenie koncesji mogłoby naruszać ten interes. Odpowiedź negatywna prowadziłaby do wniosku, że kontrola sądowoadministracyjna byłaby wówczas iluzoryczna i sprowadzałaby się wyłącznie do badania formalnej poprawności działania organu koncesyjnego. Istota kontroli sądowoadministracyjnej polega natomiast na badaniu zgodności zaskarżonego aktu z prawem, co obejmuje również analizę przesłanek materialnoprawnych.

Skargę należy wnieść w terminie 30 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” obwieszczenia o wstrzymaniu koncesjonowania, a więc jeszcze przed wejściem go w życie. Ustawa nie uzależnia skargi od uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Orzekając w przedmiocie zasadności skargi, sąd administracyjny związany jest zarzutami i wnioskami skargi. Inaczej mówiąc, skarżący musi wykazać, w jaki sposób wspomniane wstrzymanie narusza prawo. Jest to więc rozwiązanie znacząco odbiegające od modelu ogólnego postępowania przed sądem administracyjnym I instancji. Jeżeli wydanie wspomnianego obwieszczenia nastąpiło niezgodnie z ustawą, sąd, uwzględniając skargę, uchyla zaskarżone obwieszczenie (art. 29a ust. 8–9 p.g.g.). Otwarty jest natomiast problem dopuszczalności stwierdzenia nieważności omawianego wstrzymania, a zwłaszcza odpowiedź na pytanie, czy wspomniane art. 29a ust. 8–9 mają charakter szczególny w stosunku do przewidzianych w art. 145 p.p.s.a. Niezwłocznie po uprawomocnieniu się wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę organ koncesyjny publikuje w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikat o uchyleniu obwieszczenia (ust. 10).

Czasowe wstrzymanie koncesjonowania pozostałych rodzajów działalności koncesjonowanej na podstawie Prawa geologicznego i górniczego

Przedstawione wyżej wymagania nie dotyczą czasowego wstrzymania koncesjonowania pozostałych rodzajów działalności określonej w art. 22 p.g.g., czyli polegającej na:

- podziemnym bezzbiornikowym magazynowaniu substancji,
- podziemnym składowaniu odpadów,
- podziemnym składowaniu dwutlenku węgla (art. 22 ust. 1 pkt 4–6),
- wydobywaniu kopalin objętym zadaniami marszałków województw oraz starostów (art. 22 ust. 2 i 4 p.g.g.).

Skoro do koncesjonowania działalności będącej przedmiotem Prawa geologicznego i górniczego w sytuacjach, które nie są nim uregulowane, stosuje się Prawo przedsiębiorców (art. 21 ust. 2 p.g.g.), to w konsekwencji należy dojść do wniosku, że nie można również wykluczyć, że w zakresie wykraczającym poza hipotezę art. 29a ust. 1 p.g.g. wstrzymanie koncesjonowania mogłoby nastąpić wyłącznie wedle zasad określonych w art. 39 ust. 2 p.p. Przesłanką takiego wstrzymania może być „zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli”. Przesłanki te są o wiele węższe niż przewidziane w art. 29a ust. 1 p.g.g., gdzie mowa o sprzeczności koncesji z interesem publicznym. Wstrzymanie koncesjonowania na podstawie Prawa przedsiębiorców następuje w drodze ogłoszenia organu koncesyjnego zamieszczonego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Wstrzymanie ma mieć charakter czasowy. Zapewne ma to oznaczać, że obowiązuje ono przez „czas oznaczony”. Ustawa nie określa jego granic. Nie przewidziano żadnych wymagań dotyczących *vacatio legis* takiego ogłoszenia ani relacji takiego wstrzymania do toczących się postępowań koncesyjnych.

Pomimo milczenia ustawy należy dojść do wniosku, że ogłoszenie w sprawie czasowego wstrzymania również jest aktem z zakresu administracji publicznej (generalnym aktem administracyjnym) w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., podlegającym kontroli sądowoadministracyjnej, ale odbywającej się wyłącznie wedle zasad określonych tą ustawą. Również i w tym przypadku pojawiają się wątpliwości dotyczące zgodności takiego czasowego wstrzymania z Konstytucją.

Uwaga końcowa

Prawo geologiczne i górnicze jest jedyną ustawą, która przewiduje, autonomiczne w stosunku do Prawa przedsiębiorców, czasowe wstrzymanie koncesjonowania. Żadnych rozwiązań dotyczących tej problematyki nie zawierają również ustawy:

- z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny³⁵,
- z 5.12.2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej³⁶.

Brak podstaw prawnych do czasowego wstrzymania podejmowania decyzji zezwalających na inne rodzaje działalności regulowanej Prawem geologicznym i górnicznym, zwłaszcza polegających na (niekoncesjonowanych) robotach geologicznych.

Podsumowanie

Prawny model wstrzymania koncesjonowania trudno ocenić jako dostatecznie przemyślany. Przede wszystkim pojawia się pytanie o celowość czasowego wstrzymania udzielania koncesji na działalność regulowaną Prawem geologicznym i górnicznym. Podstawową funkcją tego ostatniego jest określenie prawnych ram działalności, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego (w tym energetycznego) państwa. Nie sposób wyobrazić sobie funkcjonowania jakiegokolwiek gospodarki bez wykorzystywania surowców pochodzenia kopalnego. Co prawda z istoty zrównoważonego rozwoju wynika konieczność ograniczenia wykorzystania zasobów środowiska (zwłaszcza nieodnawialnych, w tym przede wszystkim złóż kopalin), natomiast obecnie cel ten może być osiągnięty wyłącznie w ograniczonym zakresie. Wyzwaniem współczesności jest wprowadzenie gospodarki obiegu zamkniętego, ale z wielu powodów jej zakres przedmiotowy jest jeszcze ograniczony. Powstaje więc pytanie, w jaki sposób działalność podlegająca koncesjonowaniu w Prawie geologicznym i górnicznym może kolidować z wartościami określonymi w art. 29a ust. 1 (w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1) p.g.g. czy też 39 ust. 2 p.p.? Nie jest bowiem tajemnicą, że zapotrzebowanie na surowce pochodzenia kopalnego jest znacznie większe niż możliwość zaspokojenia go ze źródeł krajowych. Dotyczy to nie tylko kopalin wykorzystywanych w celach energetycznych, ale również kopalin skalnych (w tym kruszyw) znajdujących zastosowanie w budownictwie. Wiele wskazuje na to, że zaspokojenie potrzeb niezbędnych do budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz towarzyszących mu tras komunikacyjnych wydobywaniem ze złóż krajowych nie będzie możliwe. Nasuwa się zatem wątpliwość, w jaki sposób koncesja mogłaby stanowić zagrożenie dla interesu surowcowego państwa. Z kolei stan zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa może prowadzić do znaczącego zwiększenia zapotrzebowania na wiele rodzajów surowców pochodzenia kopalnego (energetycznych, metalicznych, chemicznych, skalnych). *De lege lata* nie oznacza to jednak możliwości pozyskiwania ich z wyłączeniem systemu koncesjonowania. Konstytucyjna zasada proporcjonalności uzasadnia ocenę, że zarówno czas, jak i zakres omawianych sposobów ograniczenia koncesjonowania muszą być adekwatne do zagrożeń chronionych w ten sposób wartości. Wstrzymanie koncesjonowania nie może też być determinowane przesłankami podmiotowymi.

Krytycznej oceny wymagają zarówno niezwykle uznaniowe przesłanki czasowego wstrzymania koncesjonowania, jak i jego tryb. Dotyczy to zwłaszcza rangi aktu

w omawianych sprawach. Swoboda działalności gospodarczej zaliczana jest do praw (wolności) konstytucyjnych. Nie ma ona charakteru bezwzględnego, natomiast jej ograniczenie dopuszczalne jest wyłącznie w drodze ustawy, a nie aktu woli organu koncesyjnego komunikowanego w drodze obwieszczenia lub ogłoszenia. Brak także przesłanek uzasadniających zróżnicowanie przesłanek oraz trybu oma-

wianych ograniczeń. Uzasadnienie projektu ustawy, która wprowadziła art. 29a p.g.g., ogranicza się wyłącznie do bezwartościowego omówienia zamierzonych zmian, natomiast nie zawiera jakiegokolwiek argumentacji przemawiającej za potrzebą jej wprowadzenia³⁷, a zwłaszcza zróżnicowania mechanizmów czasowego ograniczenia koncesjonowania zależnie od rodzaju koncesji.

Przypisy/Notes

- ¹ Zob. ustawę z 21.10.2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. 2023, poz. 140 ze zm.
- ² Art. 15 ustawy z 22.08.1977 r. o ochronie osób i mienia, Dz.U. 2025, poz. 532.
- ³ Art. 33 ust. 1 ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. 2022, poz. 1722 ze zm.
- ⁴ Art. 6 i n. ustawy z 19.11.2009 r. o grach hazardowych, Dz.U. 2025, poz. 595.
- ⁵ Art. 7 ustawy z 13.06.2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, Dz.U. 2023, poz. 1473.
- ⁶ Art. 32 ustawy z 10.04.1997 r. Prawo energetyczne, Dz.U. 2024, poz. 266 ze zm.
- ⁷ Ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 2024, poz. 1290 ze zm., dalej: p.g.g.
- ⁸ Są nimi złoża węglowodorów, 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, a także wodoru. Bez względu na miejsce ich występowania, są one objęte własnością górnictw.
- ⁹ Odnosząca się do tej problematyki terminologia jest nieco inna, czego przyczyną jest wyróżnienie odrębnego rodzaju koncesji dotyczących węglowodorów, tj. na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz ich wydobywanie. Z punktu widzenia przedmiotu artykułu nie ma to jednak znaczenia.
- ¹⁰ Dz.U. 1999 nr 101, poz. 1178 (tekst pierwotny).
- ¹¹ Dz.U. 2004 nr 173, poz. 1807 (tekst pierwotny).
- ¹² Ustawa z 6.03.2018 r., Dz.U. 2024, poz. 236 ze zm.
- ¹³ O zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023, poz. 2029.
- ¹⁴ Dz.U. 2024, poz. 1125 ze zm.
- ¹⁵ W związku z art. 55 i n. Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzonej 10.12.1982 r. w Montego Bay, Dz.U. 2002 nr 59, poz. 543 i 544.
- ¹⁶ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z 3.09.2014 r. w sprawie obszarów, na których dopuszcza się lokalizowanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, Dz.U. 2014, poz. 1272. Jest nim „zbiornik kambryjski w wyłącznej strefie ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej”, stanowiący „wyeksploatowane złoża węglowodorów z otoczeniem”.
- ¹⁷ Zgodzić się należy z oceną Trybunału Konstytucyjnego, wedle którego „interes publiczny” jest pojęciem niedookreślonym, „którego funkcja w procesie stosowania prawa sprowadza się do wyposażenia w możliwości decydującego reagowania na sytuacje faktyczne, doniosłe prawnie, społecznie i gospodarczo, niemieszczące się w ramach oceny typowych jednostkowych stanów faktycznych” (wyrok TK z 9.11.2010 r., K 13/07).
- ¹⁸ Prawomocny wyrok WSA z 24.11.2010 r., I SA/Ld 1099/10.
- ¹⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz. Urz. UE L 2006.210.19.
- ²⁰ Dz.U. Urz. UE L 2006.376.36.
- ²¹ Dz.U. 2024, poz. 1478 ze zm.
- ²² Dz.U. 2025, poz. 89 ze zm.
- ²³ Ustawa z 27.04.2001 r., Dz.U. 2025, poz. 647 ze zm.
- ²⁴ M.P. 2022, poz. 371.
- ²⁵ Dz.U. 2025, poz. 620.
- ²⁶ Dz.U. 2019, poz. 1461.
- ²⁷ Prawomocny wyrok WSA z 19.05.2020 r., IV SA/Wa 897/20.
- ²⁸ M.P. 2008 nr 10, poz. 115.
- ²⁹ M.P. 2023, poz. 524.
- ³⁰ Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 13.11.2024 r. w sprawie gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu we wrześniu 2024 r., w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych, Dz.U. 2024, poz. 1651.
- ³¹ Dz.U. 2019, poz. 2393.
- ³² Wyjątkiem jest art. 189h, dotyczący zawieszenia biegu terminu przedawnienia administracyjnej kary pieniężnej.
- ³³ Dz.U. 2024, poz. 935 ze zm., dalej cyt. jako p.p.s.a.
- ³⁴ Można również bronić zapatrywania, że źródłem wspomnianego interesu prawnego może być gotowość do złożenia wniosku koncesyjnego istniejąca w dniu wejścia w życie obwieszczenia o wstrzymaniu koncesjonowania.
- ³⁵ Dz.U. 2025, poz. 825 ze zm.
- ³⁶ Dz.U. 2024, poz. 1907.
- ³⁷ Sejm IX kadencji, druk sejmowy 3238.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

- Bielecki, L. (2019). W: M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz. Prawo przedsiębiorców. Ustawa o CEIDG. Ustawa o Rzeczniku MŚP. Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP*. Wolters Kluwer.
- Bieś-Srokosz, P. (2016), Realizacja ustawowych zadań przez agencje rządowe a interes publiczny. *Przegląd Prawa Publicznego*, (7-8).
- Gola, J. (2019) Komentarz do art. 39. Prawa przedsiębiorców. W: M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz. Prawo przedsiębiorców. Ustawa o CEIDG. Ustawa o Rzeczniku MŚP. Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP*. Wolters Kluwer.
- Bojanowski, E., & Żukowski, K. (red.). (2009). *Leksykon prawa administracyjnego*. C.H.Beck.

- Lipiński, A. (2024). Odmowa koncesji w Prawie geologicznym i górniczym. W: G. Łaszczyca (red.), *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*. Wolters Kluwer.
- Skorupka, S., Auderska, H., & Lempicka, Z. (red.). (1969). *Mały słownik języka polskiego*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Młynarkiewicz, J. (2024). Decyzja zasadnicza w procesie inwestycyjnym w zakresie obiektów energetyki jądrowej. Ocena zmian wprowadzonych w latach 2023–2024. *Prawo i Więź*, (3).
- Oniszczyk, J. (2000). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Zakamycze.
- Szewczyk, E., & Szewczyk, M. (2014). *Generalny akt administracyjny. Między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*. LEX. A Wolters Kluwer business.
- Szuniewicz, M. (2016). *Ochrona bezpieczeństwa państwa jako przesłanka ograniczenia praw i wolności jednostki w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. C.H.Beck.
- Tracz, P. (2019). Komentarz do art. 39. W: A. Pietrzak (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Tuleja, P. (red.). (2023). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Wołoszyn-Cichocka, A. (2019). Komentarz do art. 39, teza 3. W: M. Zdyb, G. Lubeńczuk, & A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*. C.H.Beck.
- Wilczyńska, A. (2009). Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. *Przegląd Prawa Handlowego*, (6).

Akty prawne i inne źródła/Legal acts and other sources

- Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. UE L 2006.376.36.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona 10.12.1982 r. w Montego Bay, Dz.U. 2002 nr 59, poz. 543 i 544.
- Obwieszczenie Ministra Gospodarki z 22.01.2008 r. w sprawie wykazu gmin górniczych, M.P. 2008 nr 10, poz. 115.
- Obwieszczenie Ministra Zdrowia z 12.05.2024 r. w sprawie wykazu dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego, M.P. 2023, poz. 524.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 3.09.2014 r. w sprawie obszarów, na których dopuszcza się lokalizowanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, Dz.U. 2014, poz. 1272.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 13.11.2024 r. w sprawie gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu we wrześniu 2024 r., w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych, Dz.U. 2024, poz. 1651.
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz. Urz. UE L 2006.210.19.
- Uchwała nr 39 Rady Ministrów z 1.03.2022 r. w sprawie przyjęcia „Polityki surowcowej państwa”, M.P. 2022, poz. 371.
- Ustawa 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Dz.U. 2024, poz. 1125 ze zm.
- Ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. 2022, poz. 1722 ze zm.
- Ustawa z 10.04.1997 r. Prawo energetyczne, Dz.U. 2024, poz. 266 ze zm.
- Ustawa z 22.08.1977 r. o ochronie osób i mienia, Dz.U. 2025, poz. 532.
- Ustawa z 19.11.1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. 1999 nr 101, poz. 1178 ze zm.
- Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. 2019, poz. 1461.
- Ustawa z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2025, poz. 647 ze zm.
- Ustawa z 11.08.2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, Dz.U. 2024, poz. 1190.
- Ustawa z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2024, poz. 925 ze zm.
- Ustawa z 11.09.2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2025, poz. 825 ze zm.
- Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2024, poz. 1478 ze zm.
- Ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2004 nr 173, poz. 1807 (tekst pierwotny).
- Ustawa z 19.11.2009 r. o grach hazardowych, Dz.U. 2025, poz. 595.
- Ustawa z 9.06.2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 2024, poz. 1290 ze zm. (p.g.g.).
- Ustawa z 21.10.2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. 2023, poz. 140 ze zm.
- Ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. 2019, poz. 2393.
- Ustawa z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2025, poz. 89 ze zm.
- Ustawa z 6.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2024, poz. 236 ze zm. (p.p.).
- Ustawa z 13.06.2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, Dz.U. 2023, poz. 1473.
- Ustawa z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023, poz. 2029.
- Ustawa z 5.12.2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U. 2024, poz. 1907.
- Ustawa z 20.03.2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, Dz.U. 2025, poz. 620.

Orzecznictwo/Judgments

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9.11.2010 r., K 13/07.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (prawomocny) z 24.11.2010 r., I SA/Łd 1099/10.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (prawomocny) z 19.05.2020 r., IV SA/Wa 897/20.

Prof. dr hab. Aleksander Lipiński

Pracownik Wydziału Prawa i Ekonomii na Uniwersytecie Jana Długosza w Częstochowie. Specjalizuje się z prawnej problematyce gospodarowania środowiskiem, ze szczególnym uwzględnieniem zasobów wnętrza Ziemi. Autor (współautor) kilkuset opracowań z tego zakresu. Radca prawny.

Prof. dr hab. Aleksander Lipiński

Full Professor, employed at the Faculty of Law and Economics at the Jan Długosz University in Częstochowa. He specializes in legal issues related to environmental management, with particular emphasis on the Earth's interior resources. Author (co-author) of several hundred studies in this field. Legal advisor.