



Minister Klimatu i Środowiska

DGL-WKS.761.17.2025.JS
3788747.15863880.12755739
Warszawa, 26-08-2025

POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 31 § 2 i art. 123 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.), w sprawie z wniosku Fundacji Frank Bold z siedzibą w Krakowie o wszczęcie postępowania z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1290, ze zm.) oraz o dopuszczenie do udziału w postępowaniu Fundacji Frank Bold,

odmawiam

wszczęcia postępowania w przedmiocie cofnięcia koncesji nr 162/94 z 26 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża „Silesia”, udzielonej na rzecz Nadwiślańskiej Spółki Węglowej S.A. w Tychach przeniesionej decyzją Ministra Środowiska z 14 marca 2003 r. (DGe/RR/487-1732/2003) na rzecz Kompanii Węglowej S.A. a następnie decyzją Ministra Środowiska z 9 grudnia 2010 r. (DGiKGe-4771-19/59120/10/KO) na rzecz Przedsiębiorstwa Górniczego „Silesia” sp. z o.o.

UZASADNIENIE

1. Wnioskiem z 7 maja 2025 r. Fundacji Frank Bold z siedzibą w Krakowie (dalej: fundacja, wnioskodawca), na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 i 2 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm., dalej: k.p.a.) w zw. z art. 37 ust. 1, 2 i 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1290, ze zm.; dalej: p.g.g.) wystąpiła o: wszczęcie przez Ministra Klimatu i Środowiska postępowania z art. 37 ust. 1 p.g.g.; wydanie postanowienia wzywającego do usunięcia naruszeń, w szczególności w zakresie braku wypełnienia obowiązków określonych w koncesji nr 162/94 z 26 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża „Silesia”, udzielonej na rzecz Nadwiślańskiej Spółki Węglowej S.A. w Tychach przeniesionej decyzją Ministra Środowiska z 14 marca 2003 r. (DGe/RR/487-1732/2003) na rzecz Kompanii Węglowej S.A. a następnie decyzją Ministra Środowiska z 9 grudnia 2010 r. (DGiKGe-4771-19/59120/10/KO) na rzecz Przedsiębiorstwa Górniczego „Silesia” sp. z o.o. (dalej: koncesja) oraz naruszenia wymagań ustawy, w szczególności dotyczących ochrony środowiska; dopuszczenie fundacji do udziału w postępowaniu; w razie braku wykonania postanowienia i usunięcia naruszeń – wydanie przez Ministra Klimatu i Środowiska decyzji o cofnięciu koncesji; na podstawie art. 108 k.p.a. nadanie tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności oraz na podstawie art. 78 § 1 k.p.a. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów wskazanych w uzasadnieniu przedmiotowego pisma.

2. Uzasadnienie wniosku opiera się w zasadniczej mierze na wykazaniu, że Przedsiębiorstwo Górnicze „Silesia” sp. z o.o. nie realizuje obowiązków wynikających z koncesji, tj. naprawy szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego. Fundacja podkreśla, że zgodnie z art. 144 p.g.g. właściciel nie może sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, który jest prowadzony zgodnie z ustawą. Może on jednak żądać naprawienia wyrządzonej tym ruchem szkody, na zasadach określonych ustawą.

3. Wnioskodawca uprawdopodobnił fakt wystąpienia szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego. Odwołał się w tym zakresie m.in. do dokumentacji wytworzonej przez Okręgowy Urząd Górniczy w Katowicach, który kontrolował przedsiębiorcę, również w kontekście obowiązku naprawienia szkód górniczych. Wniosek zawiera ponadto materiały prasowe lokalnych mediów nawiązujących do szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego. Fundacja odniosła się także do toczącego się wobec przedsiębiorcy postępowania sanacyjnego. Wnioskodawca zwrócił uwagę na istniejącą – jego zdaniem – kolizję między postanowieniami ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1428, ze zm., dalej: p.r.) a przepisami p.g.g. Zdaniem fundacji pierwsza z ustaw wyłącza możliwość spełnienia przez przedsiębiorcę objętego postępowaniem sanacyjnym wierzytelności z tytułu odszkodowań za szkody górnicze, a druga z ustaw nakazuje naprawienie takich szkód. Fundacja wyraziła przekonanie, że wobec tego rodzaju kolizji pierwszeństwo należy przypisać obowiązkowi naprawienia szkód górniczych (art. 144 i nast. p.g.g.).

4. Uzasadniając legitymację do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania fundacja odwołała się do § 7 i § 8 jej statutu. Cele statutowe, w przekonaniu wnioskodawcy, uzasadniają jego uczestnictwo w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 37 ust. 1 p.g.g., ponieważ postępowanie dotyczące cofnięcia koncesji ma związek z naruszeniem wymagań ustawy, a także naruszeniem ochrony środowiska. Zainicjowanie owego postępowania a także uczestniczenie w nim, są działaniami w zakresie ochrony środowiska naturalnego, do jakich Fundacja została powołana, prowadzonymi poprzez zaangażowanie instrumentów i środków prawnych, w sytuacji naruszenia interesów ochrony środowiska zaistniałym negatywnym wpływem działalności przedsiębiorcy.

Argumentując za istnieniem interesu społecznego przemawiającego za wszczęciem postępowania, fundacja powołała się na własne wieloletnie doświadczenie w sprawach związanych z ochroną środowiska, współpracę z ekspertami wielu dziedzin naukowych, posiadającymi specjalistyczną wiedzę cenną z punktu widzenia ochrony środowiska, a także swój fachowy zespół prawników wyspecjalizowanych w sprawach ochrony środowiska. Zdaniem fundacji za interesem społecznym we wszczęciu postępowania przemawia również to, że koncesja dla przedsiębiorcy nie była poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, co oznacza, że nie było przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu przepisów u.o.o.ś. Co więcej, jak podkreślono we wniosku, Rada Gminy Goczałkowice-Zdrój na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym podjęła uchwałę nr XI/86/2025 wyrażającą poparcie dla Fundacji w zakresie wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania w przedmiocie cofnięcia koncesji nr 162/94 z późniejszymi zmianami, na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża „Silesia”, w zakresie, w jakim koncesja ta pozwala na prowadzenie działalności górniczej w granicach administracyjnych gminy Goczałkowice-

Zdrój. Fundacja wskazała także, że dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu, jest niezbędne w celu zapewnienia obecnie kontroli społecznej, należytego zbadania wpływu na środowisko i realizacji interesów stron innych i może zmniejszyć ujemne konsekwencje inkwizycyjności postępowania administracyjnego.

5. Odrębna część wniosku odnosi się do przesłanek cofnięcia koncesji określonych w art. 37 p.g.g. oraz wskazania racji przemawiających, zdaniem fundacji, za koniecznością cofnięcia przedsiębiorcy koncesji na prowadzenie działalności wydobywczej.

Minister Klimatu i Środowiska zważył, co następuje:

1. Podstawą prawną wniosku fundacji jest art. 31 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Z kolei jak wynika z art. 31 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Przepis przewiduje także, że na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie. Jak wynika z powyższych regulacji wniosek fundacji musi zostać poddany analizie organu koncesyjnego z punktu widzenia dwóch kryteriów: **celów statutowych organizacji** oraz **interesu społecznego**.

2. Żądania organizacji społecznej dotyczące dopuszczenia do udziału w postępowaniu administracyjnym muszą być uzasadnione jej celami statutowymi, co oznacza, że niezbędne jest istnienie merytorycznego powiązania przedmiotu postępowania administracyjnego z celami i zakresem działania (przedmiotem działalności) organizacji społecznej.

2.1. Organ administracji publicznej jest obowiązany ustalić z urzędu, czy cele określone w statucie (odpowiednio regulaminie) organizacji społecznej uzasadniają jej udział w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby. Powinien zatem ocenić, czy między celami organizacji społecznej a przedmiotem sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej istnieje powiązanie merytoryczne w sensie prawnym, a nie tylko faktycznym. Działalność organizacji społecznej opisana w statucie tej organizacji, a więc w istocie cele organizacji społecznej, musi być jak najszczegółowiej określona, tak aby dawało to możliwość ustalenia, że działalność ta wiąże się ściśle z przedmiotem sprawy, do udziału w której organizacja zamierza przystąpić na prawach strony. Cele organizacji społecznej powinny być zatem tak określone, by dawały **możliwość jednoznacznego ustalenia**, że wiążą się bezpośrednio z przedmiotem rozpatrywanej sprawy i nie nasuwały żadnych wątpliwości, na jakie obszary aktywności nakierowane są działania tej organizacji (por. wyrok NSA z 22 kwietnia 2008 r., wydany w sprawie o sygn. II OSK 1499/06, dostępny w CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 14 października 2016 r., wydany w sprawie o sygn. II SA/Kr 773/16, dostępny w CBOSA). Organizacja społeczna powinna również uprawdopodobnić, że udział w postępowaniu dla realizacji jej celu statutowego przyczyni się do lepszego wypełnienia przez postępowanie administracyjne tego celu (zob. np. wyrok NSA z 15 lutego 2017 r., wydany w sprawie o sygn. II OSK 1409/15, dostępny w CBOSA).

2.2. Cele fundacji zostały określone w § 7 ust. 3 statutu. Jak wynika z tego dokumentu, do celów tych należą, m.in.: (1) ochrona przyrody, krajobrazu oraz środowiska naturalnego;

(2) wspieranie, promowanie i propagowanie ochrony środowiska naturalnego, ochrony praw człowieka oraz praw konsumentów, ochrony przed dyskryminacją i innych interesów publicznych; (3) podejmowanie starań na rzecz realizacji zasad demokratycznego państwa prawa, przejrzystości w życiu publicznym, społecznej kontroli nad instytucjami zaufania publicznego oraz przeciwdziałania patologiom życia publicznego i społecznego oraz (4) wspieranie szerokiego uczestnictwa społeczeństwa w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska naturalnego, zabytków kultury, praw człowieka jak i innych interesów publicznych.

2.3. Fundacja realizuje cele – jak wynika z § 8 ust. 4 jej statutu – m.in. przez: uczestniczenie w postępowaniach administracyjnych i innych, w których mogą być naruszone interesy ochrony środowiska naturalnego, prawa konsumentów i inne interesy publiczne.

2.4. Postępowanie w przedmiocie cofnięcia koncesji z kolei zostało uregulowane w p.g.g. w szczególności w art. 37 tej ustawy. Zgodnie z art. 37 ust. 1 p.g.g. w przypadku, gdy przedsiębiorca nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej nią działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania, lub wykonuje roboty geologiczne z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia. Organ koncesyjny może również określić sposób usunięcia naruszeń. Z kolei z art. 37 ust. 2 p.g.g. wynika, że w przypadku, gdy przedsiębiorca nie wykonał postanowienia, o którym mowa w ust. 1, organ koncesyjny może, bez odszkodowania: cofnąć koncesję a w przypadku stwierdzenia wykonywania robót geologicznych z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych – cofnąć koncesję albo ograniczyć jej zakres. Z obu przepisów wynika, że postępowanie w przedmiocie cofnięcia koncesji jest dwuetapowe – odebranie koncesji musi być poprzedzone próbą wyegzekwowania od koncesjodawcy realizacji postanowień koncesyjnych. Ocena, czy doszło do podjęcia działań naprawczych określonych w postanowieniu, o którym mowa w art. 37 ust. 1 p.g.g. odnosi się do czasu na ich podjęcie wskazanego w tym postanowieniu, o czym *verba legis* przesądza treść art. 37 ust. 2 p.g.g. stanowiącego o niewykonaniu postanowienia. Innymi słowy, wystarczającym powodem cofnięcia koncesji jest niepodjęcie działań naprawczych wskazanych w postanowieniu i w terminie w nim określonym.

2.5. W ramach uwag dotyczących aspektów prawnych postępowania, o którym mowa w art. 37 p.g.g. należy zauważyć także, że przewidziane w art. 37 ust. 2 p.g.g. cofnięcie koncesji jest najdalej idącym środkiem prawnym, jaki przysługuje organowi koncesyjnemu. Cofnięcie lub ograniczenie koncesji musi być więc traktowane jako środek ostateczny. Organ koncesyjny powinien, używając wszystkich dostępnych instrumentów prawnych, zawsze podejmować działania wymuszające na przedsiębiorcy ograniczenie, zaniechanie i usunięcie stwierdzonych naruszeń (tak: G. Klimek, *Komentarz do art. 37, [w:] Prawo geologiczne i górnicze*, B. Rakoczy (red.), LEX 2015). Co więcej, decyzja cofająca lub ograniczająca koncesję jest decyzją uznaniową. Wydając taką decyzję, organ koncesyjny nie jest związany normą prawa materialnego (art. 37 ust. 2 p.g.g.), z tym że argumentacja organu co do zastosowania sankcji musi odpowiadać zasadzie wyrażonej w art. 7 k.p.a., co potwierdził także Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując, że: „ograniczenie zakresu lub przedmiotu działalności bądź cofnięcie koncesji musi być poprzedzone precyzyjnym

i jednoznacznym ustaleniem stopnia i zakresu naruszenia warunków wykonywania działalności gospodarczej, a uzasadnienie wydanej decyzji powinno wykazywać powody takiego, a nie innego środka” (wyrok NSA z 27 marca 1991 r., II SA 205/91, dostępny w CBOSA).

2.6. Dla stanu prawnego sprawy istotne znaczenie ma także okoliczność objęcia przedsiębiorcy postępowaniem sanacyjnym. Jak wynika z aktualnego odpisu KRS (rubryka 7) postanowieniem z 27.11.2024 r. Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach, X Wydział Gospodarczy otworzył postępowanie sanacyjne (KA1K/GR/25/2024). Moment otwarcia postępowania sanacyjnego skutkuje zmianą sytuacji faktycznej i prawnej restrukturyzowanego przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 297 w związku z art. 252 p.r. (stosowanego odpowiednio) od dnia otwarcia postępowania sanacyjnego do dnia jego zakończenia, spełnianie przez dłużnika albo zarządcę świadczeń wynikających z wierzytelności, które z mocy prawa są objęte masą sanacyjną, jest niedopuszczalne. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że ograniczenie powyższe oznacza, że zarządca masy sanacyjnej podejmuje działania dotyczące tej masy wyłącznie na rzecz dłużnika. Z semantycznego punktu widzenia nie ma więc możliwości rozszerzenia legitymacji zarządcy masy sanacyjnej do podejmowania działań na rzecz wierzyciela (wyrok SN z 4 lipca 2023 r., II CSKP 1773/22). Jak długo zatem trwa postępowanie sanacyjne spełnianie wierzytelności powstałych przed tym postępowaniem **jest niedopuszczalne z mocy ustawy**.

2.7. Zdaniem Ministra Klimatu i Środowiska ustawodawca, w okresie objętym postępowaniem sanacyjnym, wprowadził czasowe wyłączenie działania cywilistycznej reguły, zgodnie z którą, kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę obowiązany jest do jej naprawienia. Ograniczenie to polega na tym, że sprawca szkody wciąż ponosi odpowiedzialność za własne działanie, ale ewentualne skutki finansowe wyrządzonych szkód nie mogą ograniczać masy sanacyjnej. Między postanowieniami p.r. i p.g.g. **nie zachodzi sprzeczność**, przepisy prawa restrukturyzacyjnego modyfikują zakres stosowania p.g.g.

2.8. Tytułem uzupełnienia trzeba też wskazać, że zgodnie z art. 144 p.g.g. ustawodawca założył, że zgodna z prawem działalność zakładu górniczego nieodzownie wiąże się z możliwością powstania szkód górniczych. Nie można więc czynić zarzutu przedsiębiorcy górniczemu z faktu powstania szkód. Odrębną kwestią pozostaje natomiast, czy podejmuje on działania mające na celu naprawienie szkody.

2.9. Powyższe ustalenia w zakresie stanu prawnego pozwalają dopiero na dokonanie zestawienia przepisów statutu fundacji z postanowieniami p.g.g. i p.r., a w wyniku tego porównania na sformułowanie konkluzji o **braku związku merytorycznego** między celami określonymi w statucie (odpowiednio regulaminie) organizacji społecznej a przedmiotem postępowania, którego wszczęcia fundacja domaga się we wniosku.

2.10. W tym kontekście wskazać należy, że dochodzenie szkód będących następstwem ruchu zakładu górniczego jest przedmiotem regulacji p.g.g. oraz prawa cywilnego. Odbycha się ono co do zasady według reguł prawa prywatnego, a w razie sporu – w postępowaniu sądowym przed sądem powszechnym. Po wtóre, występowanie szkód jest immanentnie związane z ruchem zakładu górniczego. Przede wszystkim jednak, uwzględniając treść art. 252 p.r., nie można przedsiębiorcy czynić zarzutu z zaniechania działań naprawczych, gdyż

wiążą się one z obciążeniem finansowym, a ono z kolei jest wyłączone na czas trwania postępowania sanacyjnego. Powołany przez sąd zarządca działający na rzecz podmiotu objętego postępowaniem sanacyjnym naruszyłby prawo zezwalając na uszczuplenie masy sanacyjnej o środki przeznaczone na usuwanie szkód górniczych.

2.11. Należy także podkreślić, że **nie istnieje *iunctim*** między celami fundacji, tj. ochroną przyrody, krajobrazu oraz środowiska naturalnego, promowaniem i propagowaniem ochrony środowiska naturalnego, ochrony praw człowieka oraz praw konsumentów, ochrony przed dyskryminacją i innych interesów publicznych czy podejmowaniem starań na rzecz realizacji zasad demokratycznego państwa prawa, przejrzystości w życiu publicznym, społecznej kontroli nad instytucjami zaufania publicznego oraz przeciwdziałania patologiom życia publicznego i społecznego ani wspieraniem szerokiego uczestnictwa społeczeństwa w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska naturalnego, zabytków kultury, praw człowieka jak i innych interesów publicznych a zjawiskiem występowania szkód górniczych i procesu ich naprawiania w nieruchomościach osób fizycznych zamieszkałych w terenie górniczym. Fundacja nie wskazała, w obrębie którego celu porusza się, domagając się cofnięcia koncesji z uwagi na istniejące w nieruchomościach szkody budynków wywołane ruchem zakładu górniczego. Prywatne nieruchomości i ich dobrostan nie mogą być utożsamiane ze środowiskiem naturalnym, krajobrazem, zasadami demokratycznego państwa prawnego ani nawet prawami konsumenckimi (trudno bowiem uznać, że między przedsiębiorcą górniczym a mieszkańcami terenu górniczego nawiązuje się stosunek umowny, w którym ci ostatni zyskują status konsumenta). Nie przekonuje także statutowy cel fundacji ochrony praw człowieka. Po pierwsze dlatego, że prawo powszechnie obowiązujące przewiduje mechanizmy dochodzenia naprawienia szkody. Po wtóre, cofnięcie koncesji *per se* nie spowoduje naprawienia szkód, a z kolei ich powstawanie jest stanem dopuszczonym prawnie (art. 144 p.g.g.). Nie przyczyni się do ochrony praw człowieka ewentualne cofnięcie koncesji. Zatrzymanie działalności koncesyjnej nie spowoduje, że szkody górnicze zostaną naprawione.

2.12. Nieprzekonujące są także eksponowane przez wnioskodawcę związki między infrastrukturą komunalną gminy, szkodami w mieniu komunalnym a celami fundacji. Nie działa ona bowiem na rzecz jednostek podziału terytorialnego państwa. Gminy nie są beneficjentami działalności organizacji społecznych, a jako podmioty wyposażone w *imperium* posiadają własne instrumenty ochrony swych praw.

2.13. W ocenie Ministra Klimatu i Środowiska fundacja **nie wykazała**, że wniosek o wszczęcie postępowania w przedmiocie cofnięcia koncesji nr 162/94 z 26 sierpnia 1994 r. udzielonej na rzecz Nadwiślańskiej Spółki Węglowej S.A. w Tychach przeniesionej decyzją Ministra Środowiska z 14 marca 2003 r. na rzecz Kompanii Węglowej S.A a następnie decyzją Ministra Środowiska z 9 grudnia 2010 r. na rzecz Przedsiębiorstwa Górniczego „Silesia” sp. z o.o. pozostaje w związku z jej celami jako organizacji społecznej.

3. Osobna część wniosku poświęcona została **prześcance interesu społecznego** określonej w art. 31 § 1 k.p.a., której spełnienie jest niezbędne dla skutecznego zainicjowania postępowania przez organizację społeczną.

3.1. Punktem wyjścia jest zwrócenie uwagi skarżącej, że organizacja społeczna może domagać się wszczęcia określonego postępowania, **jednak sama dokonuje identyfikacji**

interesu społecznego, którego istnienie legitymuje ją do działania w sprawie. Z art. 31 k.p.a. **nie wynika domniemanie istnienia interesu społecznego**, którego dopiero wzruszenie mogłoby uzasadniać odmowę wszczęcia postępowania. Nie jest więc rolą wykazywanie, że wszczęcie postępowania jest sprzeczne z interesem społecznym. Przeciwnie, to na organizacji spoczywa ciężar przedstawienia przekonującej argumentacji za istnieniem, w konkretnej sprawie, interesu społecznego, który ma uwidocznić potrzebę wszczęcia postępowania w sprawie. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo można wskazać na pogląd wyrażony przez WSA w Warszawie, który w wyroku z 9 stycznia 2020 r. wskazał, że:

„[n]ie wystarczy ogólnikowe sformułowanie przez organizację społeczną, że działa w interesie społecznym, bo są to wskazania bardzo ogólnie i na tej zasadzie każda organizacja musiałaby być dopuszczona do udziału w każdym postępowaniu. Chodzi o to, aby powołując się na interes społeczny, który jest interesem ogólnym, organizacja nie używała ogólnikowych stwierdzeń, lecz wskazywała konkretne okoliczności faktyczne, prawne, które mogą świadczyć o tym, że powinna w tym postępowaniu uczestniczyć. Nie muszą to być takie okoliczności, które już rzeczywiście wystąpiły, ale okoliczności, które mogą zaistnieć” (por. wśród wielu: wyrok WSA w Warszawie wydany w sprawie o sygn. VI SA/Wa 1919/19, dostępny w CBOSA).

Identyczne stanowisko sformułował Naczelny Sąd Administracyjny, w którym zaakcentowano, że ochrona interesu społecznego nie może sprowadzać się do przytoczenia abstrakcyjnie sformułowanych wartości służących społeczności, które wymagają ochrony. Jak podkreślono w wyroku NSA z 11 kwietnia 2012 r.:

„Organizacja społeczna, której celami statutowymi jest szeroko rozumiana ochrona środowiska lub przyrody jak również działania proekologiczne (...), wykazując, iż za jej udziałem w postępowaniu (...) przemawia interes społeczny ma obowiązek przedstawić szczególną argumentację w tym zakresie” (wyrok NSA wydany w sprawie o sygn. II OSK 122/11, dostępny w CBOSA).

3.2. Jak podnosi się w orzecznictwie i doktrynie pojęcie „interesu społecznego” nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, tak więc w każdej sprawie indywidualnej podlega ono wykładni organu, do którego zostało skierowane żądanie oparte na przepisie art. 31 § 1 k.p.a. W związku z tym organizacja społeczna występująca z takim żądaniem, powinna starać się w każdej sprawie wykazać, że za wszczęciem postępowania z urzędu bądź za dopuszczeniem jej do udziału w postępowaniu przemawia interes społeczny (tak np. NSA II OSK 663/11). Ze stanu prawnego oraz sformułowanego do niego orzecznictwa wynika, że na fundacji ciążył obowiązek uzasadnienia istnienia przesłanek wszczęcia postępowania przez organizację społeczną określonych w art. 31 § 1 k.p.a.

3.3. Godzi się również podkreślić, że za zasadnością uruchomienia postępowania administracyjnego na żądanie organizacji społecznej nie może przemawiać sama tylko chęć tego podmiotu, jego wiedza, fachowość i doświadczenie w danym obszarze tematycznym, a także profesjonalizm i rozeznanie w sprawie. Ze względu na ochronę interesów stron postępowania, przesłanki uprawniające organizację społeczną do żądania dopuszczenia do udziału w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby, powinny być **wykładane ściśle**.

3.4. Interes społeczny należy do tzw. klauzul generalnych, czyli zwrotów niedookreślonych, które ustawodawca pozostawia do wypełnienia treścią organom stosującym prawo. W literaturze przyjmuje się, że interes społeczny: jest odmienny od interesu indywidualnego (który chroni prawa i obowiązki konkretnej jednostki), nie jest tożsamy z interesem państwa, rozumianym w kategoriach bezpieczeństwa czy polityki, oznacza wartości istotne dla ogółu społeczeństwa lub przynajmniej dla jego znacznej części, musi być skonkretyzowany w

odniesieniu do danej sprawy – nie wystarczy ogólne powołanie się na „ochronę środowiska” czy „dobro społeczeństwa”. W orzecznictwie NSA konsekwentnie wymaga się, by organizacja wymieniała konkretne, merytoryczne przesłanki wskazujące, dlaczego jej udział leży w interesie społecznym danej sprawy. Dla organizacji społecznych oznacza to, że w praktyce ich skuteczność zależy od jakości argumentacji i wykazania, że **ich udział realnie przyczyni się do ochrony wartości istotnych dla społeczeństwa**. Organizacja społeczna ubiegająca się o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu winna uprawdopodobnić, że przyczyni się do lepszego wypełnienia przez postępowanie administracyjne jego celów (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1038/08). Natomiast na organie administracji spoczywa ciężar zweryfikowania zasadności bądź niezasadności dopuszczenia organizacji społecznej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1339/09). Odnosząc się do wniosku fundacji (w kolejności argumentów zaoferowanych przez wnioskodawcę) organ koncesyjny stwierdza, że organizacja **nie zidentyfikowała interesu społecznego** przemawiającego za wszczęciem postępowania w przedmiocie cofnięcia koncesji.

3.4.1. Nie można uznać, że realizacja interesu społecznego wynika z doświadczenia fundacji w sprawach związanych z ochroną środowiska oraz jej współpracy z ekspertami wielu dziedzin naukowych czy fachowością prawników współpracujących z organizacją (punkt 3.3.2. wniosku). Uszło uwadze fundacji, że przyczyną cofnięcia koncesji ma być zaniechanie obowiązku naprawiania szkód górniczych w budynkach konkretnych właścicieli zamieszkałych na obszarze terenu górniczego (jako domniemana przyczyna cofnięcia koncesji), nie jest to zagadnienie mieszczące się w kategorii środowiska naturalnego. Po wtóre doświadczenie i współpraca z przedstawicielami różnych dziedzin naukowych podnosi profesjonalizm działalności, ale nie świadczy jeszcze o realizacji interesu społecznego. Gdyby fachowość zaplecza osobowego organizacji miała być argumentem za istnieniem tego interesu, należałoby uznać, że organizacje społeczne z samego faktu współpracy ze środowiskiem eksperckim przyczyniają się do ochrony interesu społecznego. Tymczasem, to konkretne działania merytoryczne powiązane z właściwą analizą otoczenia prawnego danej kwestii społecznej są warunkiem *sine qua non* tej ochrony.

3.4.2. Kolejny argument mający świadczyć o spełnieniu przesłanki wszczęcia postępowania z inicjatywy fundacji dotyczący decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych nie pozostaje w związku z postępowaniem w przedmiocie cofnięcia koncesji. Co istotniejsze, prawne przyczyny takiego rozstrzygnięcia nie są powiązane z istnieniem decyzją o uwarunkowaniach środowiskowych. Rozważania fundacji na ten temat (punkt 3.3.3. pisma) są bezprzedmiotowe.

3.4.3. Organ koncesyjny odniósł się także do poparcia wyrażonego przez gminę Goczałkowice-Zdrój dla działań fundacji (punkt 3.3.4. wniosku). Współpraca organizacji z gminą sprzyja z pewnością budowie instytucji społeczeństwa obywatelskiego, i choć pożyteczna, nie jest przykładem realizacji interesu społecznego wymaganego przez art. 31 § 1 k.p.a. Minister Klimatu i Środowiska ponownie zwraca uwagę, że beneficjentami działań organizacji społecznej są przede wszystkim członkowie określonej wspólnoty. Z kolei gminy uczestniczą w postępowaniach koncesyjnych w ramach współdziałania organów (art. 106 k.p.a.). Współpraca ze środowiskiem samorządowym nie jest równoznaczna z koniecznością uruchomienia postępowania represyjnego w przedmiocie cofnięcia koncesji.

3.4.4. Wreszcie, wskazać należy także, że fundacja zbyt łatwo i **bez związku** z charakterem postępowania, o którym mowa w art. 37 p.g.g. odnosi się do zmniejszenia zjawiska inkwizycyjności postępowania administracyjnego jako skutku działań organizacji społecznych (na wątek ten zwrócił uwagę NSA w wyroku z 13 września 2018 r., II OSK 609/17). Postępowanie w przedmiocie cofnięcia koncesji, jako wszczynane z urzędu, wprawdzie opiera się na wzmożonej aktywności organu je prowadzącego, to jednak wymaga weryfikacji twierdzeń i dowodów przedstawianych przez przedsiębiorcę objętego tym postępowaniem. Organ zobowiązany jest wyczerpująco zebrać materiał dowodowy i ocenić go kierując się przy tym zasadą *in dubio pro libertate negotii* (art. 8, art. 10 i art. 11 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz. U. z 2024 r. poz. 236). Przedsiębiorca koncesyjny, co oczywiste, zainteresowany utrzymaniem koncesji podejmie wzmożony wysiłek mający na celu wykazanie, że prowadzoną działalnością nie narusza prawa ani postanowień koncesji.

3.4.5. Także konkluzja wniosku fundacji umieszczona w punkcie 3.3.7. wymaga dokonania istotnego zastrzeżenia. Wnioskodawca podkreśla, że „działanie na rzecz ochrony środowiska zawsze leży w interesie społecznym”. Wobec takiego uproszczenia Minister Klimatu i Środowiska za stosowne uznaje przypomnienie, że z postanowień Konstytucji (art. 5) wynika, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą **zrównoważonego rozwoju**. Aby osiągnąć zrównoważony rozwój, ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju ludzkości i nie może być rozpatrywana oddzielnie od niego. Nie da się bowiem użytkować środowiska i pozyskiwać zasobów naturalnych tak, aby działania te nie pociągały za sobą żadnych negatywnych zmian. Mogą mieć one charakter bezpośredni bądź pośredni, odwracalny lub nieodwracalny a przy tym skala tych działań może być różna: od stosunkowo niewielkich konsekwencji lokalnego zdarzenia, po problemy o charakterze globalnym. Zawsze jednak negatywny aspekt działalności przemysłowej będzie obecny. Fundacja zdaje się nie dostrzegać złożoności koncepcji zrównoważonego rozwoju, a interes społeczny uzasadniający jej działanie traktuje symplistycznie na zasadzie przeciwstawiania działalności przemysłowej – ekologii. Takie uproszczenie, zwłaszcza względem zakładu górniczego pozostającego w ruchu, należy ocenić jako **niewykazanie przestanki sformułowanej w art. 31 § 1 k.p.a.**

3.5. W ocenie Ministra Klimatu i Środowiska fundacja **nie wykazała**, że za wszczęciem postępowania w przedmiocie cofnięcia koncesji nr 162/94 z 26 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża „Silesia”, udzielonej na rzecz Nadwiślańskiej Spółki Węglowej S.A. w Tychach przeniesionej decyzją Ministra Środowiska z 14 marca 2003 r. na rzecz Kompanii Węglowej S.A. a następnie decyzją Ministra Środowiska z 9 grudnia 2010 r. na rzecz Przedsiębiorstwa Górniczego „Silesia” sp. z o.o. przemawia interes społeczny.

4. Mając na uwadze powyższe względy, organ postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 31 § 2 k.p.a. na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie. W przypadku postanowień ministra środkiem prawnym przysługującym stronie jest **wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy** (art. 144 w zw. z art. 127 § 3). Zażalenie wnosi się w **terminie siedmiu dni** od dnia doręczenia postanowienia stronie. Zażalenie może być

wniesione na piśmie utrwalonym w postaci papierowej (pocztą tradycyjną) lub elektronicznej (za pośrednictwem platformy e_PUAP). Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

Z kolei jak wynika z art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.), jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję lub postanowienie, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję lub to postanowienie **bez skorzystania z tego prawa**.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wnosi się za pośrednictwem Ministerstwa Klimatu i Środowiska w terminie **30 dni**, od dnia doręczenia postanowienia (art. 53 § 1 i art. 54 § 1 p.p.s.a.). Wpis stały od skargi wynosi **100 zł** (§ 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2021 r. poz. 535).

Na podstawie art. 243 p.p.s.a. stronie może być przyznane **prawo pomocy** na jej wniosek złożony do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przed wszczęciem postępowania. Wniosek jest wolny od opłat sądowych. Zgodnie z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

Z up. Ministra

Katarzyna Świętochowska
Zastępca Dyrektora
Departament Geologii
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Otrzymują:

1. r. pr. Katarzyna Leško pełnomocnik Fundacji Frank Bold, z siedzibą w Krakowie (ePUAP: /Frank_Bold/domyslna)
2. Przedsiębiorstwo Górnicze SILESIA ul. Górnicza 60, 43-502 Czechowice-Dziedzice
3. a/a.