



## Wpływ regulacji dotyczącej stanu zagrożenia epidemią (stanu epidemii) koronawirusa na problematykę regulowaną *Prawem geologicznym i górniczym*

Aleksander Lipiński<sup>1</sup>

The impact of the COVID-19 regulations on the issues regulated by the Geological and Mining Law. *Prz. Geol.*, 68: 481–485.

*Abstract.* An epidemic threat (or state of epidemic) means that the state's activity is subject to many restrictions. This also applies to entrepreneurs, including those who are operating under the Geological and Mining Act. The most significant changes apply to administrative proceedings, including decisions regulated by GMA. An additional difficulty is that these solutions are unstable. They partly relied on the rule that procedural time limits governed by administrative law were not running (or were suspended). The Act of 14 May 2020 removes this solution and introduces a rule that the above time limits started to run within seven days after entering this act into force. In principle, however, there are no provisions that change the legal situation of the entrepreneur, and, in particular, lead to the extension of the binding force of the decision necessary to conduct business regulated by the provisions of GMA.

**Keywords:** administrative proceedings, epidemic threat, epidemic status, mining proceedings, mining licences

Prawo jest przeważnie konstruowane pod kątem widzenia regulacji zarówno materialnoprawnej, jak i procesowej typowych (powtarzalnych) stanów faktycznych. Tylko w nieznacznym stopniu zawiera ono rozwiązania na wypadek wystąpienia zjawisk o charakterze nadzwyczajnym. Nie zawsze da się bowiem przewidzieć istotę tych ostatnich, jak również ich wpływ na funkcjonowanie państwa, w tym prawa (obowiązki) jednostek. Nic więc dziwnego, że niekiedy konieczna jest doraźna interwencja prawodawcy, zmierzająca do przeciwdziałania zjawiskom o trudnym do przewidzenia charakterze. Konstytucja RP przewiduje, że w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: wojenny, wyjątkowy lub klęski żywiołowej. Przesłanką wprowadzenia tego ostatniego jest konieczność zapobieżenia bądź usunięcia skutków katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej. Ogłasza go Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. W takiej sytuacji zasady działania organów władzy publicznej w razie zaistnienia stanu klęski żywiołowej, a także zakres wprowadzonych wówczas ograniczeń wolności i praw określa ustawa. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa (Konstytucja, art. 228 i nast.).

Wiadomo natomiast, że w ocenie władz publicznych epidemia koronawirusa nie stanowi (jak dotychczas) uzasadnienia dla wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Ustawodawca dostrzegł jednak potrzebę stworzenia szczególnej regulacji prawnej obowiązującej w stanie (zagrożenia epidemicznego, epidemii) spowodowanego koronawirusem. Tworzą ją przede wszystkim ustawy:

– Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych

oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.), zwana dalej **ustawą marcową** (z mocą obowiązującą od dnia 31 marca 2020 r.);

– Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695) – **ustawa kwietniowa** (z mocą obowiązującą od dnia 18 kwietnia 2020 r.);

– Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-21 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875) – **ustawa majowa** (z mocą obowiązującą od dnia 16 maja 2020 r.).

Wymienione akty obowiązują (w zasadzie) od wspomnianych wyżej dat i bezspornie nie mają mocy wstecznej. Ustalenie dat wejścia w życie ich poszczególnych rozwiązań nie jest jednak łatwe, bowiem część z nich zawartych w ustawie marcowej została zmieniona przez ustawę kwietniową, niektóre wchodzą w życie z datą późniejszą, a w dodatku część została uchylona ustawą majową. Ustawy te w znaczącym stopniu wpływają natomiast na sytuację prawną przedsiębiorców oraz mechanizmy funkcjonowania państwa (w tym organów administracji geologicznej). Oparto je na założeniu, że dla zapewnienia ciągłości państwa i jego gospodarki wymagane są rozwiązania o charakterze wyjątkowym (ale nie uzasadniającym wprowadzenia stanu klęski żywiołowej), czego przykładem mogą być ograniczenia w funkcjonowaniu urzędów organów administracji publicznej. Efektem tych zmian niestety stał się legislacyjny chaos, który co najmniej częściowo zapewne można zawdzięczać brakowi wyobraźni prawodawcy (Rzeczpospolita, 2020) oraz działaniom różnych grup nacisku. Oznacza to, że zarówno adresaci praw (obowiązków) regulowanych *Prawem geologicznym i górniczym* (w tym organy administracji geologicznej) pozostają w stanie znacznej niepewności prawnej. Co gorsza, zwięźle, a jednocześnie

<sup>1</sup> Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza, ul. Zbierskiego 2/4, 42-200 Częstochowa; aleks@pro.onet.pl

przystępne przedstawienie omawianej problematyki, przede wszystkim ze względu na jej zawziętość, nie wydaje się możliwe.

Wiadomo, że stan:

– zagrożenia epidemicznego został ogłoszony Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego w dniu 13 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 433),

– epidemii ogłoszono Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491 ze zm.).

Z punktu widzenia tematu artykułu wystarczające jest zaistnienie jednego z tych stanów.

Powszechnie wiadomo, że moc obowiązująca wielu decyzji podejmowanych na podstawie *Prawa geologicznego i górniczego* jest ograniczona w czasie. Przykładem mogą być:

– koncesje; są one podejmowane na czas nie przekraczający w zasadzie 50 lat (art. 21 ust. 4 pr.g.g.),

– decyzje zatwierdzające projekt robót geologicznych, są one podejmowane na czas nie dłuższy, niż 5 lat (art. 79 ust. 6 pr.g.g.),

– decyzje zatwierdzające plany ruchu zakładów górniczych, są one podejmowane na czas nie dłuższy, niż 6 lat (art. 108 ust. 6 pr.g.g.).

Nie można przewidzieć, jak długo będą obowiązywały wspomniane stany. Powstaje natomiast pytanie, czy istnienie któregośkolwiek z nich wpływa na terminy ustalone decyzjami podjętymi na podstawie pr.g.g., a zwłaszcza czy w jakikolwiek sposób zostają one wydłużone. Terminy te mają charakter materialnoprawny, a wejście w życie omawianych ustaw (marcowej, kwietniowej, majowej) nie spowodowało wydłużenia mocy obowiązujących wspomnianych decyzji, co może prowadzić do istotnych komplikacji. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że prawodawca dostrzegł potrzebę przedłużenia mocy obowiązującej m.in. koncesji regulowanych prawem energetycznym czy też terminów wykonania niektórych innych obowiązków (np. rozpoczęcia działalności) przewidzianych pozostałymi ustawami (ustawa marcowa, art. 15zzz i nast.).

W zasadzie nie dotyczy to jednak spraw będących przedmiotem pr.g.g., co zasługuje na ocenę krytyczną. Inaczej mówiąc, terminy obowiązywania podjętych na jego podstawie decyzji (w tym koncesji, decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych) nie ulegają zmianie. W rezultacie sytuacja adresata wspomnianych decyzji, których terminy obowiązywania zbliżają się do końca, może być niezwykle trudna. Powszechnie wiadomo, że konsekwencją ogłoszenia któregośkolwiek ze wspomnianych stanów jest ograniczenie funkcjonowania administracji. Nie jest również tajemnicą, że postępowania administracyjne prowadzone w normalnych warunkach przeważnie cechują się ogromną opieszałością. Znany jest przypadek wniosku koncesyjnego złożonego w 2014 r., dotychczas nie rozpatrzonego.

Wyjątek dotyczy harmonogramu działań w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) złóż kopaliny. Od dnia 18 kwietnia 2020 r. *Prace geologiczne, w tym roboty geologiczne, wykonywane na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnictwo* [...], które nie mogą być wykonane zgodnie z harmonogramem określonym w koncesji lub projekcie robót geologicznych ze względu na obowiązywanie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu

epidemii, mogą zostać wykonane w terminie późniejszym, bez potrzeby zmiany koncesji lub projektu robót geologicznych, do czasu upływu terminu obowiązywania koncesji lub czasu na jaki został zatwierdzony projekt robót geologicznych lub terminu określonego w projekcie robót geologicznych podlegającym zgłoszeniu staroście albo ministrowi właściwemu do spraw środowiska (ustawa marcowa, art. 15zzz). Inaczej mówiąc, w razie zaistnienia któregośkolwiek z omawianych stanów, przedsiębiorca nie jest związany harmonogramem robót geologicznych. Określona tym ostatnim działalność może zostać wykonana w późniejszym terminie, nie później jednak niż termin obowiązywania wspomnianych decyzji, a uchybienie wspomnianemu harmonogramowi nie jest zagrożone jakąkolwiek sankcją.

Powstaje natomiast pytanie, czy rozwiązanie to jest w ogóle potrzebne. Taki sam skutek, tyle że dokonywany pod kontrolą organu administracji geologicznej, można było osiągnąć w dotychczasowym stanie prawnym. Uchybienie terminowi rozpoczęcia działalności bądź wymaganiom harmonogramu robót geologicznych określonych koncesją bądź projektem robót geologicznych może skutkować cofnięciem koncesji, a niekiedy ograniczeniem jej zakresu (pr.g.g., art. 37 ust. 1–2). Nie dotyczy to jednak naruszenia takich wymagań z powodu *siły wyższej* (pr.g.g., art. 37 ust. 3 pkt 2). To ostatnie określenie nie zostało zdefiniowane przez *Prawo geologiczne i górnictwo*, a korzystanie z definicji występujących w niektórych innych przepisach jest problematyczne. Praktyka sądowna przyjmuje, że *siłą wyższą* jest zdarzenie zewnętrzne o charakterze nadzwyczajnym, o nieznacznym stopniu prawdopodobieństwa wystąpienia, cechujące się brakiem możliwości opanowania i zapobieżenia jego skutkom. Jej wyrazem mogą też być zdarzenia spowodowane przez człowieka, w tym akty władzy publicznej którym należy się podporządkować pod groźbą kary (Wyrok SN, 2019). Nie powinno zatem być wątpliwości, że zaistnienie któregośkolwiek spośród omówionych stanów jest klasycznym przykładem *siły wyższej* w przedstawionym wyżej znaczeniu. Jeżeli zatem określony skutek prawny można osiągnąć w drodze stosowania dotychczasowych wymagań prawnych, to nie zachodzi potrzeba ich zmiany. Co więcej, w razie zaistnienia *siły wyższej* organ administracji sprawuje kontrolę zasadności omawianych odstępstw (pr.g.g., art. 37). Złośliwy komentator życia publicznego doszedłby pewnie do wniosku, że wspomniany art. 15zzz powstał pod naciskiem tych przedsiębiorców, którzy nie znając aktualnych uwarunkowań prawnych (co niestety dotyczy też prawodawcy), mają kłopoty z dotrzymaniem harmonogramu robót geologicznych. Warto jednak zwrócić uwagę, że moc obowiązująca art. 15zzz ustawy marcowej jest ograniczona w czasie. Powstaje zatem pytanie, czy konsekwencją zniesienia omawianych stanów stanie się zatem konieczność respektowania harmonogramów robót geologicznych (co zapewne nie zawsze będzie możliwe), czy też przyzwolenie na trwałe odstępstwo od schematów ustalonych koncesją (bądź projektem robót geologicznych).

Jednym z elementów koncesji jest określenie terminu rozpoczęcia określonej działalności (a w razie potrzeby – wskazanie przesłanek, których spełnienie oznacza zaistnienie takiego skutku; pr.g.g., art. 30 ust. 1 pkt 4). Oczywiście przedsiębiorca zawsze może się ubiegać o dokonanie stosownej zmiany decyzji (np. w odniesieniu do terminu obowiązywania koncesji) bądź o uzyskanie nowej. Konieczność spełnienia powszechnie znanych wymagań proceduralnych (uzgodnienia, opiniowanie, dokonywanie

obwieszczeń publicznych), a także protesty społeczne mogą natomiast powodować, że podjęcie decyzji w oczekiwanym przez wnioskodawcę terminie nie będzie możliwe. Gwoli ścisłości należy zwrócić uwagę, że w praktyce większość wniosków (zwłaszcza koncesyjnych bądź o zmianę koncesji) nie spełnia wymagań prawa, a oczywiście jest, że ich uzupełnienie wymaga czasu. Co gorsza, wnioski o zmianę decyzji polegającej na wydłużeniu terminu jej obowiązywania są niejednokrotnie składane bezpośrednio przed terminem oczekiwanej zmiany.

Powstaje pytanie, jak aktualnie obowiązujące wymagania wpływają na sytuację przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie decyzji pozwalającej prowadzić działalność regulowaną *Prawem geologicznym i górniczym*, bądź o jej zmianę. Wejście w życie ustawy majowej spowodowało, że związane z tym procedury uległy znaczącej modyfikacji, polegającej na usunięciu zmian przewidzianych ustawami marcową i kwietniową. Problematyka jest niestety niezmiernie zawiła, a funkcjonowanie wielu rozwiązań w praktyce może zależeć od postawy organu administracji oraz woli stron postępowania. Powoduje to, że ramy artykułu nie pozwalają na omówienie szczegółów i mają charakter wyłącznie sygnalizacyjny. Zachodzi nadto obawa, że ustalenie znaczenia poszczególnych rozwiązań może stać się przedmiotem sporów (w tym sądownoadministracyjnych) na wiele lat.

Kluczowe zmiany dotyczą postępowań administracyjnych prowadzonych w czasie zaistnienia któregośkolwiek z omawianych stanów. Przede wszystkim funkcjonowanie urzędów obsługujących organy administracji może zostać wówczas ograniczone w sposób polegający na wykonywaniu wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom, a także przez wyłączenie bezpośredniej obsługi stron (ustawa kwietniowa, art. 15zzzzzn). O szczegółach decyduje kierownik urzędu administracji publicznej, o czym należy zawiadomić w sposób powszechnie dostępny. W praktyce rozwiązanie to nie zawsze funkcjonuje, pomimo braku takich decyzji niektóre urzędy funkcjonują w ograniczonym zakresie.

Najważniejsza zmiana polega na tym, że w razie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii bieg niektórych przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów, od zachowania których było uzależnione udzielenie ochrony prawnej w postępowaniu administracyjnym (a także do dokonanie przez stronę czynności kształtującej jej prawa i obowiązki), nie rozpoczął się, a bieg rozpoczęty (przed ogłoszeniem któregośkolwiek ze stanów uległ zawieszeniu). Dotyczyło to również terminów procesowych (ustawa marcowa, art. 15 zzz, art. 15zss ust. 1). Inaczej mówiąc, czas upływający w razie zaistnienia *stanu* nie wliczał się do terminów, w jakich miały zostać dokonane stosowne czynności zarówno przez organ administracji, jak i stronę postępowania. Rozwiązanie to nie miało jednak charakteru bezwzględnie. Przede wszystkim ustawodawca wyłączył je w odniesieniu do części postępowań (np. dotyczących niektórych spraw z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, rewitalizacji, a także dotyczących decyzji podejmowanych na podstawie niektórych ustaw określających *szczególne* zasady realizacji określonych nimi przedsięwzięć). Co więcej, w niektórych sprawach, pomimo ogłoszenia *stanu*, w razie zaistnienia określonych ustawowo okoliczności organ administracji mógł *zarządzić* bieg terminu. Konsekwencją zawieszenia (bądź braku biegu) wspomnianych terminów było przede wszystkim wyłączenie przepisów o bezczyn-

ności organu administracji oraz obowiązków powiadomiania stron o niezafatwieniu sprawy (ustawa marcowa, art. 15zss ust. 10 pkt 1).

*Terminy procesowe* określa ustawa (najczęściej k.p.a.) bądź organ administracji. Wyznaczają one daty, przed upływem których wspomniany organ bądź strona ma wykonać określone czynności. Przykładem są terminy:

- załatwienia sprawy (k.p.a., art. 35),
- uzupełnienia wniosku (k.p.a., art. 64),
- współdziałania z innym organem administracji (pr.g.g., art. 9),
- przesłania kopii niektórych wniosków koncesyjnych do Komisji Europejskiej (pr.g.g., art. 21 ust. 6),
- przedstawienia przez organ nadzoru górniczego opinii w sprawie projektu zagospodarowania złoża (pr.g.g., art. 26 ust. 3a),
- wypowiedzenia się przez stronę co do zebranych w sprawie materiałów (k.p.a., art. 10),
- złożenia odwołania (k.p.a., art. 129) itd.

Ich charakter jest niejednorodny. Niektóre z nich mają charakter instrukcyjny, a w konsekwencji uchybienie im może nie powodować niekorzystnych skutków prawnych; przykładem mogą być terminy załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej. Wiadomo zresztą, że w wielu sytuacjach są one znacząco przekraczane. Niektóre z terminów procesowych mają natomiast charakter zawity, a więc taki, po upływie którego skutecznym dokonanie danej czynności w zasadzie nie jest możliwe, przykładem jest termin wniesienia odwołania (k.p.a., art. 129 § 2). Rygorystyczny terminów zawitych może jednak być łagodzony w drodze rozwiązania znanego *przywróceniem terminu*. Jest ono dopuszczalne w razie uprawdopodobnienia, że uchybienie terminowi nastąpiło bez winy zainteresowanego (k.p.a., art. 58 § 1). Orzeka o tym organ administracji.

Rozwiązanie polegające na wstrzymaniu (bądź zawieszeniu) biegu terminów procesowych znajdowało swe uzasadnienie w szczególnej sytuacji, w jakiej znalazło się państwo. Powszechnie znane zjawiska, jakie mogą występować po ogłoszeniu *stanu* (choroba, kwarantanna, sprawowanie opieki nad dziećmi, ograniczenia w funkcjonowaniu urzędów administracji publicznej czy też służb publicznych) powodują, że państwo tzn. objęte jego zwierzchnictwem podmioty mogą niejednokrotnie działać w ograniczonym zakresie. Konstrukcja ta nie została jednak przemyślana. Wstrzymanie (bądź zawieszenie) biegu terminów procesowych spowodowało ogromne komplikacje zarówno dla organu administracji, jak i dla stron postępowania. Prowadzą one głównie do wydłużenia faktycznego czasu trwania postępowania. Wiadomo natomiast, że rozwiązanie to nie miało charakteru bezwzględnie. Przede wszystkim nie dotyczyło ono wszystkich spraw. Jeżeli zaś wymagał tego interes publiczny lub ważny interes strony, organ prowadzący postępowanie mógł *wyznaczyć stronie termin do dokonania czynności lub zarządzić bieg terminu określonego ustawą z możliwością określenia go na czas dłuższy, niż przewiduje ustawa [...] w razie zarządzenia biegu terminu* następowały skutki, które ustawa wiąże z upływem terminu (ustawa marcowa, art. 15zss ust. 4). Pomijając wątpliwości związane z zaistnieniem tych skutków, oznacza to m.in., że co prawda nie biegły wówczas terminy procesowe (np. do uzupełnienia wniosku, złożenia wyjaśnień), ale organ administracji, kierując się wspomnianymi *interesami*, mógł jednak zarządzić bieg terminu (inaczej mówiąc – mógł wyłączyć przewidziany ustawą skutek w postaci wstrzymania bądź zawieszenia biegu ter-



minu). Rozstrzygnięcie to miało wprowadzić charakter uznaniowy, ale wiele przemawia za tym, że powinno znaleźć zastosowanie w większości spraw regulowanych *Prawem geologicznym i górniczym*, zwłaszcza zaś gdy czynnik czasu działałby na niekorzyść strony. Zbliżający się termin obowiązywania koncesji mógł być tu dobrym przykładem. Formą działania organu administracji w omawianych sprawach było niezaskarżalne postanowienie (k.p.a., art. 123), natomiast okoliczności wykazujące wspomniany interes (publiczny, ważny interes strony) należało udokumentować w aktach postępowania. Krótki okres obowiązywania tych rozwiązań uzasadnia natomiast przypuszczenie, że organy administracji geologicznej nie zdążyły z nich skorzystać.

Jeżeli do zarządzenia biegu terminu nie doszło, to czynność dokonana (przez organ bądź stronę) w czasie zawieszenia bądź braku biegu terminu była skuteczna (ustawa marcowa art. 15zss ust. 7). Rzecz jasna dotyczyło to tylko sytuacji, w której dana czynność spełniała wymagania prawa zarówno co do treści, jak i formy. Inaczej mówiąc, fakt dokonania jej przed upływem terminu nie podważał jej skuteczności. Omawiane rozwiązania co prawda mają już charakter historyczny, ale bez ich przedstawienia zrozumienie wymagań ukształtowanych aktualnym stanem prawnym nie jest możliwe.

Ustawa majowa uchyliła wspomniane art. 15zsr oraz 15zss ustawy marcowej, tzn. zniesiono przewidzianą nimi instytucję braku biegu bądź zawieszenia biegu terminów procesowych określonych w prawie administracyjnym oraz możliwość zarządzenia (przez organ administracji) biegu terminu. Automatycznie powstaje pytanie o ocenę tych terminów, których bieg pod rządami ustawy marcowej nie rozpoczął się bądź uległ zawieszeniu. Szczegóły określa ustawa majowa. Stosownie do jej art. 69 bieg terminów określanych w art. 15zsr ust. 1 ustawy marcowej, który się dotychczas nie rozpoczął (czy też rozpoczął się, ale uległ zawieszeniu), rozpoczyna się (bądź ulega kontynuacji) po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy majowej.

Trudną do pokonania przeszkodą mogą stać się zmiany dotyczące doręczeń przesyłek. Nie zawsze mogą one być dokonywane w drodze obwieszczeń publicznych (pr.g.g., art. 41 ust. 3 oraz 5; k.p.a., art. 49 i nast.). *Nieodebranych pism podlegających doręczeniu za potwierdzeniem odbioru przez operatora pocztowego w rozumieniu Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, których termin odbioru określony w zawiadomieniu o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru przypadła w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, nie można uznać za doręczone w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz przed upływem 14 dni od dnia zniesienia tych stanów* (ustawa kwietniowa, art. 98 ust. 1). Rozwiązanie to stanowi wyłom od powszechnie obowiązujących wymagań, wedle których dwukrotne nieodebranie zaawizowanej przesyłki powoduje skutek jej doręczenia (k.p.a., art. 39 i nast.). Co prawda skutek wynikający ze wspomnianego art. 98 został wyłączony w stosunku do niektórych rodzajów postępowań, jednak na pewno dotyczy on spraw będących przedmiotem *Prawa geologicznego i górniczego*. Zapewne w zamyśle prawodawcy chodziło o ochronę osób przebywających w szpitalach z powodu koronawirusa bądź poddanych kwarantannie. Nie można natomiast wykluczyć, że rozwiązanie polegające na nieodbieraniu przesyłek pocztowych może być nadużywane, w niektórych sytuacjach wręcz prowadząc do blokady postępowań administracyjnych. Powszechnie

wiadomo, że sprawy stanowiące przedmiot regulacji pr.g.g. należą do spornych, a inicjatywy podjęcia działalności w omawianych sprawach wielokrotnie spotykają się z oporem lokalnych społeczności. Najprościej dostrzec to na przykładzie doręczenia decyzji w drodze przesyłki pocztowej oraz próby ustalenia, kiedy upływa termin jej ewentualnego zaskarżenia.

Przedstawione wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że z powodu opisanych wyżej przyczyn postępowania administracyjne prowadzone w czasie omawianych stanów są obciążone znacznym ryzykiem. Jeżeli bieg terminu procesowego się nie rozpoczął (bądź uległ zawieszeniu), to rozpoczyna się on po 7 dniach od wejścia w życie ustawy majowej. W praktyce sprawa może jednak ulec znaczącej komplikacji z powodu sygnalizowanego już rozwiązania dotyczącego skutków nieodbierania dwukrotnie zaawizowanych przesyłek. Operator pocztowy nie odsyła ich do nadawcy (ustawa kwietniowa, art. 97). Adresat może odebrać taką przesyłkę przed upływem 14 dni od zniesienia stanu zagrożenia epidemią (stanu epidemii) i dopiero wówczas powstanie skutek w postaci jej doręczenia.

Przedmiotem orzekania organów administracji geologicznej w przeważającej mierze są sprawy związane z szeroko pojmowaną działalnością inwestycyjną. Ważnym interesem strony jest zarówno możliwość podjęcia działalności, do czego przeważnie wymagana jest koncesja, jak i dokonania zmiany tej ostatniej (np. polegającej na przedłużeniu terminu jej obowiązywania) itd. Brak możliwości sprawnego podjęcia tych decyzji może grozić powstaniem niepowetowanych strat, do może czego np. dojść w razie przerwania wydobywania niektórych kopalni z powodu upływu terminu koncesji. Prowadzi to do wniosku, że w wielu sprawach regulowanych *Prawem geologicznym i górniczym* występuje przesłanka interesu publicznego bądź ważnego interesu strony (a nawet obu naraz), co pod rządami ustawy marcowej uzasadniało zastosowanie rozwiązania przewidzianego we wspomnianym art. 15zss ust. 1 (czyli zarządzenie biegu terminu). Rzecz jasna przeszkodę w sprawnym prowadzeniu postępowania mogą natomiast stanowić ograniczenia związane z doręczaniem przesyłek pocztowych. Rozwiązaniem jest wprowadzić zawiadomianie stron o czynnościach organu oraz podjętych decyzjach w drodze obwieszczeń publicznych, tyle, że są one czasochłonne, a w dodatku nie zawsze możliwe.

Zwraca również uwagę brak istotnych instrumentów wspierających geologię i górnictwo w związku z zaistnieniem omawianych stanów. Skoro wsparcie było możliwe w odniesieniu do innych sektorów gospodarki (energetyka, zagospodarowanie przestrzenne, specustawy i inne), to powstaje pytanie, dlaczego pominięto działalność, której przerwanie z powodu braku możliwości sprawnego podjęcia decyzji może być niezwykle szkodliwe zarówno od strony ekonomicznej, jak i środowiskowej; tak dla interesu publicznego, jak i jednostkowego. Nasuwa się np. myśl o potrzebie czasowego zaniechania poboru (bądź odroczenia terminu ich wniesienia) niektórych danin publicznych obciążających działalność regulowaną *Prawem geologicznym i górniczym* czy też dokonywania odpisów na fundusz likwidacji zakładu górniczego.

Oczywiście sytuacja jest dynamiczna i nie można (przynajmniej teoretycznie) wykluczyć, że najbliższym czasie pojawią się nowe rozwiązania dotyczące omawianej problematyki. Wiadomo na przykład, że ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skut-

kami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (dotychczas nie ogłoszona w Dzienniku Ustaw) wprowadza zmiany w zakresie doręczeń przesyłek pocztowych. Analiza dotychczasowej regulacji procesowej prowadzi natomiast do wniosku, że konsekwencje przedstawionych wyżej zmian mogą być odczuwalne przez długi czas. Uzasadnia ona również ocenę, że prawodawca nie miał zdecydowanej wizji mechanizmów funkcjonowania państwa w razie zaistnienia omawianych stanów, a szczególnie nie dostrzegł potrzeby wprowadzenia rozwiązań adresowanych bezpośrednio do przedsiębiorców prowadzących (bądź zamierzających podjąć) działalność stanowiącą przedmiot pr.g.g. Odpowiedź na pytanie, czy jest to rezultatem braku zrozumienia potrzeb tej gałęzi gospodarki, czy ich lekceważenia, wykracza jednak poza ramy artykułu.

24 czerwca br. ukazały się rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 19 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenia w sprawie:

- ratownictwa górniczego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1091),
- szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1094).

Obydwa akty prawne weszły w życie z mocą wsteczną od 13 marca 2020 r. i przewidują, że w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, na obszarze występowania któregośkolwiek z tych stanów, okresy ważności powtarzanych okresowo specjalistycznych kursów i szkoleń wymaganych w ruchu zakładu górniczego, jak również określonych specjalistycznych szkoleń z zakresu ratownictwa górniczego, które upływają w okresie występowania któregośkolwiek z powyższych stanów, przedłuża się do 90 dni od dnia zniesienia tych ostatnich.

## LITERATURA

- KONSTYTUCJA Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego. Dz.U. z 2020 r. poz. 433.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Aktywów Państwowych z dnia 19 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ratownictwa górniczego. Dz.U. z 2020 r. poz. 1091.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Aktywów Państwowych z dnia 19 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych. Dz.U. z 2020 r. poz. 1094.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Dz.U. z 2020 r. poz. 491 ze zm.
- RZECZPOSPOLITA 2020 – Grzegorz Kubalski o postępowaniu administracyjnym: przez zawieszenie terminów mamy bałagan. Rzeczpospolita z 11 maja 2020.
- USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. z 2020 r. poz. 256, 695 (cyt. jako k.p.a.).
- USTAWA z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. z 2020 r. poz. 1064 (cyt. jako pr.g.g.).
- USTAWA z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm. (cyt. jako ustawa marcowa).
- USTAWA z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Dz.U. z 2020 r. poz. 695 (cyt. jako ustawa kwietniowa).
- USTAWA z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Dz.U. z 2020 r. poz. 875 (cyt. jako ustawa majowa).
- WYROK Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2019 r. IV CSK 129/18.

Praca wpłynęła do redakcji 13.05.2020 r.  
Akceptowano do druku 27.05.2020 r.