



Minister Klimatu i Środowiska

DGK-WP.761.31.7.2023.KM
2619692.10492981.8408514
Warszawa, 14-07-2023

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.), w związku z odwołaniem EKO 2 Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie, reprezentowanej przez Rafała Wądołowskiego, od decyzji Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 5 kwietnia 2023 r., znak: GKIII.7422.79.2022.2023.MK, odmawiającej udzielenia koncesji na wydobywanie piasków kwarcowych oraz piasków czwartorzędowych (kopaliny towarzyszącej) z części złoża „Stefanów Ruszkowski I”, położonego w miejscowości Stefanów Ruszkowski, gmina Brzeźnio, powiat sieradzki, województwo łódzkie,

**uchylam zaskarżoną decyzję i przekazuję
sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia.**

UZASADNIENIE

Jak wynika z akt sprawy, wnioskiem z dnia 28 września 2022 r. EKO 2 Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie, reprezentowana przez Marcina Barzyckiego, zwana dalej „Odwołującym”, zwróciła się do Marszałka Województwa Łódzkiego o udzielenie koncesji na wydobywanie piasków kwarcowych oraz piasków czwartorzędowych (kopaliny towarzyszącej) z części złoża „Stefanów Ruszkowski I”, położonego w miejscowości Stefanów Ruszkowski, gmina Brzeźnio, powiat sieradzki, województwo łódzkie. Odwołujący zawnioskował o udzielenie koncesji na okres 25 lat, tj. do dnia 31 grudnia 2047 r. Do wniosku załączono prawa przysługujące mu do nieruchomości objętych projektowanymi obszarami górnictwami. Część terenu przeznaczonego pod eksploatację znajduje się na przekształconym już terenie po wcześniejszej eksploatacji prowadzonej ze złoża kruszywa naturalnego „Stefanów Ruszkowski”.

Odwołujący do wniosku załączył decyzję z dnia 23 czerwca 2022 r., znak: SKO.4161.8.22 Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu, określającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pn.: „Kopalnia piasku Stefanów Ruszkowski I” wraz z drogą technologiczną (obsługa zakładu górnictwa) na działkach nr ewid.: 218, 160, 266, 267, 310, 311, 315, 335, 338, 143, 146 obręb Ruszków i zjazdem na istniejącą drogę na działce nr ewid. 147, obręb Ruszków, jak również uzupełnił wniosek o postanowienie z dnia 8 listopada 2022 r., znak: SKO.4192.384.22 SKO, prostujące oczywistą omyłkę pisarską w tej decyzji.

Następnie, organ I instancji pismem z dnia 26 października 2022 r. wezwał Odwołującego do uzupełnienia wniosku o udzielenie koncesji poprzez wyjaśnienia i dostarczenie niezbędnych dokumentów koniecznych do wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie. W dniach 4 listopada 2022 r., 11 listopada 2022 r., 21 listopada 2022 r. i 1 grudnia 2022 r. Odwołujący uzupełnił wniosek zgodnie z wezwaniem Marszałka.

Marszałek Województwa Łódzkiego zawiadomieniem z dnia 2 grudnia 2022 r. powiadomił o wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie piasków kwarcowych oraz piasków czwartorzędowych (kopaliny towarzyszącej) z części złoża „Stefanów Ruszkowski I”. Po zapoznaniu się z wnioskiem i jego uzupełnieniem, działając na podstawie art. 50 § 1 K.p.a. organ I instancji wezwał Odwołującego do wyjaśnienia oraz poprawienia istotnych kwestii we wniosku. Po czym, w dniach 17 stycznia 2023 r., 18 stycznia 2023 r. oraz 26 stycznia 2023 r. uzupełniono wskazany wniosek.

Zarządzeniem zastępczym z dnia 21 grudnia 2022 r., znak: GPB-1.740.11.2022, Wojewoda Łódzki wprowadził obszar udokumentowanego złoża kopaliny „Stefanów Ruszkowski I” oraz ujawnił go poprzez dodanie załącznika graficznego do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeźnio, z granicami udokumentowanego złoża. Pismem z dnia 29 grudnia 2022 r., znak: GG.6872.25.2022, Wójt Gminy Brzeźnio poinformował, że właściciele działek przeznaczonych pod drogę technologiczną, a wskazanych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia, a także wymienionych w załączniku nr 1 do obwieszczenia o wszczęciu postępowania, nie wyrazili zgody na jej przebieg. Gmina Brzeźnio także nie wyraziła zgody na użytkowanie na potrzeby przedmiotowego przedsięwzięcia działek, będących jej własnością, wymienionych w decyzji środowiskowej. Jak wynika z ww. pisma Odwołujący podjął działania zmierzające do wyznaczenia innego przebiegu drogi, niezgodnie z zapisami decyzji środowiskowej. Ponadto, poinformowano, że została wniesiona skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na ww. decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu.

Marszałek Województwa Łódzkiego wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu o udzielenie informacji na jakim etapie jest prowadzone przez ten organ postępowanie. W pismach z dnia 18 stycznia 2023 r. i 2 marca 2023 r. znak: SKO.4161.42-57.64.65.22, wskazany organ poinformował, że sprawa w przedmiocie wznowienia postępowania zakończonego decyzją środowiskową jest na etapie postępowania wyjaśniającego - co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy.

Pismem z dnia 17 stycznia 2023 r., znak: GG.6872.2.2023, Wójt Gminy Brzeźnio wskazał, że we wniosku, jak również w projekcie zagospodarowania złoża nie wskazano przebiegu drogi

technologicznej. Poinformował również, że w dniu 10 stycznia 2023 r. w Ruszkowie odbyło się zebranie informacyjne z mieszkańcami w sprawie planowanego przedsięwzięcia.

W związku z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia koncesji, do Marszałka wpłynęło wiele sprzeciwów od mieszkańców w zakresie planowanej działalności. Pismem z dnia 16 stycznia 2023 r. _____ wniosła o wstrzymanie się od wydania decyzji, do momentu wyjaśnienia spraw związanych z trwającym postępowaniem o uznanie nowych stron w planie środowiskowym i związanych z zrekultywowaniem należącej do niej działki, do czego zobowiązana była firma BG RACING Bartosz Górny, reprezentowana przez Henryka Górnego, który w ocenie _____ reprezentuje także spółkę EKO 2 Sp. z o.o. ubiegającą się o koncesję (reprezentacja ta nie znajduje potwierdzenia w aktach sprawy).

W dniu 19 stycznia 2023 r. _____ zawnioskował także o wstrzymanie się od wydania koncesji do czasu wyjaśnienia wszystkich okoliczności bezpośrednio związanych ze sprawą niniejszego wniosku. Jako właściciel działki, na której prowadzona była wcześniejsza eksploatacja przez firmę BG RACING Bartosz Górny ze złoża kruszywa naturalnego „Stefanów Ruszkowski” poinformował, że jego grunty również nie zostały zrekultywowane przez ww. firmę, która w jego ocenie jest rodzinnie powiązana ze spółką EKO 2 Sp. z o.o. (okoliczność podnoszona również przez ww. _____). Do Marszałka wpłynęły jednocześnie pisma: i _____ (z dnia 6 lutego 2023 r.), _____ (z dnia 6 lutego 2023 r.), _____ (z dnia 10 lutego 2023 r.), _____ (z dnia 10 lutego 2023 r.), _____ (z dnia 20 lutego 2023 r.), _____ (z dnia 20 lutego 2023 r.).

W powyższych pismach zauważono m.in., że inwestycja będzie uciążliwa dla mieszkańców pobliskich wsi, właścicieli działek rekreacyjnych oraz turystów wypoczywających nad zalewem „Próba”. Działki znajdujące się w bliskim sąsiedztwie od planowanej kopalni posiadają aktualne decyzje o warunkach zabudowy na budowę budynków mieszkalnych lub letniskowych. W ich ocenie, oddziaływanie planowanej inwestycji będzie miało negatywny wpływ na istniejące i planowane zabudowania. Właściciele działek, na których zaplanowano drogę technologiczną nie wyrazili na nią zgody, w związku z tym Odwołujący zmienił jej przebieg co jest niezgodne z zapisami decyzji środowiskowej. Zdaniem mieszkańców poruszanie się ciężkiego sprzętu spowoduje silne zapylenie negatywnie wpływające na ludzi, zwierzęta i płody rolne. Przemieszczanie się samochodów ciężarowych może powodować pęknięcia budynków, dróg, a ciągły hałas niewątpliwie będzie uciążliwy dla mieszkających i wypoczywających tam ludzi. Ponadto zwiększy się zagrożenie w ruchu drogowym dla pobliskich miejscowości. Mieszkańcy nie widzą pozytywnych aspektów wydobywania kopaliny ze złoża „Stefanów Ruszkowski I”. Poinformowali, że grunty po dawnej kopalni powinny zostać przez BG RACING Bartosz Górny zgodnie z decyzją Starosty Sieradzkiego zrekultywowane do końca 2021 r., co nie nastąpiło. Teren ten nie został należycie zabezpieczony, zbiorniki wodne powstałe po dawnej eksploatacji stanowią dzikie kąpielisko.

W dniu 27 lutego 2023 r. wpłynęło do organu I instancji wspólne pismo od właścicieli nieruchomości wyszczególnionych jako strony, jak i właścicieli stanowczo sprzeciwiających się udzielenia koncesji. W piśmie podnoszą m.in. że rozpoczęta została budowa drogi technologicznej w innym usytuowaniu niż wskazana w decyzji środowiskowej, bez właściwych uzgodnień i zmiany tej decyzji. Podniesiono w piśmie problem zasypania jednego z pobliskich rowów, co spowodowało rozlanie wód po okolicznych polach. W okolicach zalewu „Próba” występują gatunki zwierząt objętych w Polsce ścisłą i częściową ochroną, wobec czego planowana inwestycja negatywnie wpłynie na środowisko naturalne, a jednocześnie będzie uciążliwa dla okolicznych mieszkańców, tym samym wypoczynek oraz potrzeby bytowe ludzi zostaną znacznie ograniczone.

Następnie, Marszałek Województwa Łódzkiego pismem z dnia 8 marca 2023 r. zawiadomił o zakończeniu postępowania administracyjnego, zebraniu całości materiałów i dowodów w prowadzonym postępowaniu. W dniu 13 marca 2023 r. Rafał Wądołowski, w imieniu Odwołującego, zapoznał się z aktami prowadzonego postępowania. W dniu 15 marca 2023 r. do organu I instancji wpłynęło pismo [redacted], w którym zawiadomił, że trwają prace budowlane mające na celu wybudowanie drogi, naruszając jednocześnie prawo własności, stosunki wodne, wierzchnią warstwę gleby itp. W tym samym dniu wpłynęło pismo [redacted] sprzeciwiającej się przedmiotowej inwestycji. W dniu 24 marca 2023 r. wpłynęło pismo [redacted] wnioskującego o nieudzielenie koncesji spółce EKO 2 Sp. z o.o., w opinii którego ze spółką powiązany jest [redacted] (podnoszony związek z firmą BG RACING Bartosz Górny, odpowiedzialną za wcześniejszą eksploatację ze złoża „Stefanów Ruszkowski”). W dniu 13 marca 2023 r. wpłynęło kolejne pismo [redacted] wnioskującego o wstrzymanie się wydaniem koncesji do momentu wyjaśnienia wszystkich spraw dotyczących kopalni „Stefanów Ruszkowski” w związku z tym, że sprawa jest wielowątkowa i skomplikowana.

Przy piśmie z dnia 10 marca 2023 r., znak: DM.0711.05.2023.MG, Powiatowy Zarząd Dróg w Sieradzu, wniósł o ujęcie wymogu uzgodnienia z zarządcą drogi powiatowej numer 1708E Brzeźnio-Zapole-Barczew warunków obsługi komunikacyjnej planowanego przedsięwzięcia w zakresie transportu bądź wyznaczenia innej drogi obsługującej przedmiotową inwestycję.

W dniu 18.03.2023 r. Odwołujący złożył do akt decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 14 marca 2023 r., znak: SKO.4161.42-57,64,65.22, odmawiającą uchylenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Kopalnia piasku Stefanów Ruszkowski I”, a w dniu 21 marca 2023 r. zapytanie dotyczące udzielenia informacji czy Marszałek wystąpił do Wójta Gminy Brzeźnio o uzgodnienie udzielenia koncesji.

W dniu 24 marca 2023 r. wpłynęło pismo [redacted] z żądaniem niewydawania koncesji na uruchomienie kopalni „Stefanów Ruszkowski I”, w którym podnosi

szereg argumentów przeciwko planowanej inwestycji i są one zbieżne z argumentami mieszkańców podnoszonymi we wcześniejszych pismach.

Marszałek Województwa Łódzkiego decyzją z dnia 5 kwietnia 2023 r., znak: GKIII.7422.79.2022.2023.MK, odmówił udzielenia koncesji na wydobywanie piasków kwarcowych oraz piasków czwartorzędowych (kopaliny towarzyszącej) z części złoża „Stefanów Ruszkowski I”. Organ I instancji stwierdził, że planowane przedsięwzięcie, z uwagi na zamierzoną metodę eksploatacji złoża metodą odkrywkową, narusza sposób wykorzystania nieruchomości ustalony w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeźno. Marszałek stwierdził, że teren złoża (objęty wnioskiem) „Stefanów Ruszkowski I” (poza terenem wcześniej eksploatowanego złoża kruszywa naturalnego „Stefanów Ruszkowski”) nie został przeznaczony pod wydobywanie kopaliny i jest oznaczony w Studium jako tereny upraw rolnych oraz teren osadnictwa wiejskiego. Tymczasem z przepisów art. 7 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633), zwanej dalej „p.g.g.”, wynika, że organ odmawia udzielenia koncesji wówczas, gdy skutkiem prowadzonej działalności będzie uniemożliwienie wykorzystania nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem. Marszałek nadmienił także, że podejmując swoją decyzję miał na względzie postulaty mieszkańców, którzy sprzeciwiają się powstaniu kopalni w kontekście ww. przepisów p.g.g. Uznał zatem, że interes społeczny jest w przedmiotowym przypadku celem nadrzędnym nad planowanym przedsięwzięciem jakim jest działalność eksploatacyjna na tym terenie, która nie jest zgodna z kierunkiem zagospodarowania zakładanym dla tego obszaru. Argumentem za odmową był też fakt, że Odwołujący nie może prowadzić obsługi zakładu górniczego po wyznaczonej w decyzji środowiskowej drodze technologicznej.

Odwołujący pismem z dnia 25 kwietnia 2023 r. wniósł odwołanie od powyższej decyzji Marszałka Województwa Łódzkiego. Należy nadmienić, że rozstrzygnięcie organu I instancji doręczono Odwołującemu w dniu 12 kwietnia 2023 r. (data na zwrotnym potwierdzeniu odbioru znajdującym się w aktach sprawy). Odwołanie strony zostało natomiast nadane za pośrednictwem platformy e-PUAP w dniu 25 kwietnia 2023 r., o czym świadczy Urzędowe Potwierdzenie Przedłożenia.

Jak wynika z treści odwołania, zarzucono w nim naruszenie art. 29 ust. 1 p.g.g. przez jego nieuprawnione zastosowanie, w czego rezultacie:

- 1) obrazę przepisu szczególnego, tj. art. 23 ust. 2a pkt 1 p.g.g. w związku z art. 7 ust 2 p.g.g. przez jego niezastosowanie, podczas gdy organ jest zobowiązany do zbierania materiału dowodowego z urzędu, w tym dokonywania prawem nakazanych uzgodnień, tj. naruszenie art. 7 p.g.g. w związku z art. 77 § 1 i art. 106 § 1 K.p.a., (podjęcie decyzji odmownej nie zwalnia organu z obowiązku dokonania nakazanych prawem czynności dowodowych, uzgodnienie jest ustawowo wymaganym elementem postępowania prowadzonego w sprawie wydania koncesji i winno być wykonane bez względu na rodzaj późniejszego rozstrzygnięcia),

2) naruszenie właściwości rzeczowej organu, tj. art. 20 K.p.a. w związku z art. 23 ust. 2a pkt 1 p.g.g., przez samodzielne ustalenie, iż inwestycja naruszy przeznaczenie nieruchomości określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeźnio, podczas gdy wyłączną kompetencję w tym zakresie ustawodawca przyznaje wójtom, a zatem w okolicznościach sprawy organem właściwym rzeczowo jest wójt Gminy Brzeźnio,

3) obrazę art. 106 § 5 K.p.a., tj. pozbawienie wnioskodawcy prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie wójta o odmowie uzgodnienia inwestycji w wyniku bezprawnego przejęcie kompetencji wójta przez organ I instancji (vide zarzut nr 2),

4) obrazę art. 7 K.p.a. przez jego błędną wykładnię w zakresie „interesu społecznego” w kontekście normy prawnej ustanowionej w art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556), tj. imperatywu kompleksowego wykorzystania złóż kopalin, organ błędnie uznał, iż prywatny interes osób nie będących stronami postępowania jest interesem społecznym, podczas gdy w rozpatrywanej sprawie interesem społecznym jest interes narodu, natomiast udział społeczeństwa (w tym osób nie będących stronami) w sprawie ustawodawca zagwarantował na etapie postępowania w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań dla niniejszego przedsięwzięcia, które prowadziła wójt Gminy Brzeźnio,

5) naruszenie art. 41 p.g.g. w związku art. 6 K.p.a. przez zastosowanie dyspozycji art. 28 K.p.a. do określenia stron postępowania, podczas gdy zgodnie z podstawową zasadą stosowania prawa *lex specialis derogat legi generali* do określenia stron postępowania należało użyć kryteriów ustanowionych w przepisie szczególnym, tj. art. 41 ust. 1 p.g.g.,

6) naruszenie art. 79a K.p.a., przez zaniechanie poinformowania wnioskodawcy o istniejących w uznaniu organu przesłankach mogących skutkować podjęciem decyzji odmawiającej wydania koncesji, do czego organ był zobowiązany.

Mając powyższe na względzie, Odwołujący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. Wskazał na konieczność dokonania kompleksowej oraz swobodnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego (po jego uzupełnieniu przez organ I instancji) i rozstrzygnięcie sprawy, co do jej istoty przez wydanie koncesji zgodnie z wniesionym przez EKO 2 sp. z o.o. wnioskiem (przy uwzględnieniu interesu publicznego rozumianego, jako interes narodu i państwa). Jednocześnie zażądał zlecenia organowi I instancji uzupełnienia dowodów i materiałów postępowania, na podstawie art. 136 § 1 K.p.a., tj.:

1. przeprowadzenie uzgodnienia przedsięwzięcia z Wójtem Gminy Brzeźnio, na podstawie art. 23 ust. 2a pkt 1 p.g.g. w związku z art. 7 p.g.g., w celu ustalenia nienaruszania lub naruszania zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu wykorzystania nieruchomości ustalonego w dokumentach ładu przestrzennego gminy, tj. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeźnio albo w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, o ile zostanie prawomocnie uchwalony do czasu przeprowadzenia uzgodnienia,

2. ustalenie stron postępowania zgodnie z przepisem szczególnym, tj. art. 41 ust. 1 p.g.g.,
3. przesłuchanie strony - (dane w aktach), właściciela działek położonych w obszarze górniczym, na okoliczność: czy był stroną postępowania prowadzonego przez wójta Gminy Brzeźnio w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia „Kopalnia piasku Stefanów Ruszkowski I” sygn. G.G.6220.8.2018 r., czy brał udział w otwartych rozprawach administracyjnych organizowanych przez organ prowadzący to postępowanie, czy organ prowadzący to postępowanie uniemożliwiał stronom wgląd do akt postępowania, w tym do raportu oddziaływania inwestycji na środowisko, czy posiada ekspertyzy biegłych sądowych stwierdzających negatywne oddziaływanie inwestycji na należące do niego nieruchomości, które wymienia w piśmie z dnia 2 lutego 2023 r. (akta sprawy), czy otrzymał egzemplarz decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu ustalającej środowiskowe uwarunkowania dla kopalni w Stefanowie Ruszkowskim z dnia 23 czerwca 2022 r. sygn. SKO 4161.8.22, czy skorzystał z prawa strony i zaskarżył decyzję SKO o sygn. SKO 4161.8.22,
4. z ostrożności procesowej, w razie uznania przez organ odwoławczy, że organ I instancji poprawnie ustalił strony postępowania w liczbie 72 podmiotów, w tym 6 instytucji i 66 osób, wniósł o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania 66 stron będących osobami fizycznymi w celu wykazania, iż twierdzenia o rzekomym negatywnym oddziaływaniu kopalni nie są oparte na badaniach i ekspertyzach albo opiniach biegłych i są sprzeczne z materiałami zgromadzonymi w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania dla kopalni w Stefanowie Ruszkowskim z dnia 23 czerwca 2022 r. sygn. SKO 4161.8.22, a także w celu ustalenia interesu prawnego i podstaw faktycznych formułowanych przez ww. twierdzeń, a ponadto:
 - a. w odniesieniu do osób, które podpisały listę załączoną do pisma z dnia 23.01.2023 r. i zostały uznane za strony (akta sprawy): czy osoby składające podpis ze wskazaniem miejsca swego zamieszkania znają treść pisma z dnia 23.01.2023 r. do którego dołączono listę z ich podpisami, czy osoby ujawnione na ww. liście znają dane personalne osoby sporządzającej pismo z dnia 23.01.2023 r. do którego dołączono listę z ich podpisami, czy podczas zebrania w dniu 23.01.2023 r. albo w innym miejscu lub dacie nakłaniano osoby uczestniczące w zebraniu do podpisania listy, a jeżeli tak to jakie są dane personalne osób nakłaniających do wystąpienia przeciwko eksploatacji złoża, czy była to lista obecności na zebraniu - czy lista afirmująca treści pisma z 23.01.2023 r.
 - b. przesłuchania: (dane adresowe ww. w aktach sprawy), w celu wykazania, że to nie ww. sporządzili

wniesione pisma i ujawnienia danych personalnych osoby będącej ich autorem, a także na okoliczności wskazane na wstępie ppkt 4),

5. z ostrożności procesowej w razie uznania przez organ odwoławczy za organem I instancji, że _____ i stronami postępowania (poz. nr 47 i 48 na wykazie stron), na podstawie art. 34 K.p.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., wniósł o ustanowienie kuratora ad actum dla ww. osób, jako nieobecnych z powodu nieznanego organowi miejsca zamieszkania tych osób (brak kuratora strony, która bez własnej winy nie bierze udziału w postępowaniu jest podstawą wznowienia zakończonego postępowania),
6. wyłączenie z akt postępowania pisma _____ z dnia 22 marca 2023 r. oraz pism _____ : 6 marca 2023 r., 9 lutego 2023 r. i 16 stycznia 2023 r., a także pisma _____ z 8 marca 2023 r., jako pism niezawierających informacji potrzebnych przy rozpatrywaniu sprawy, na podstawie § 2 pkt 1 i 12 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, poprzez ich zwrot do adresatów lub przesłanie do organów rzeczowo właściwych (art. 65 i art. 66 § 3 K.p.a.),

Na podstawie art. 79 K.p.a. Odwołujący zażądał zawiadomienia o terminie oraz miejscu przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków lub dokonywania oględzin na co najmniej 7 dni przed czynnością, bowiem zgłosił swoją partycypację w tych czynnościach.

Następnie, Gmina Brzeźnio pismem z dnia 5 maja 2023 r. zwróciła się z wnioskiem o udostępnienie kopii opisanego odwołania. Pismem z dnia 10 maja 2023 r. Minister Klimatu i Środowiska przekazał gminie kopię ww. środka odwoławczego. Gmina Brzeźnio pismem z dnia 15 maja 2023 r. skierowała pytanie do Ministra w sprawie możliwości udostępnienia przez nią kopii odwołania zainteresowanym mieszkańcom. W odpowiedzi z dnia 18 maja 2023 r. Minister Klimatu i Środowiska podkreślił, że dostęp do akt sprawy, w tym odwołania, przysługuje tylko stronom danego postępowania. Jednocześnie, pismem z dnia 16 maja 2023 r. organ II instancji zwrócił się do Marszałka z prośbą o przesłanie brakujących akt sprawy. W dniu 22 maja 2023 r. Odwołujący zawnioskował o zorganizowanie spotkania dotyczącego przeglądu akt postępowania, które odbyło się w siedzibie Ministerstwa Klimatu i Środowiska w dniu 30 maja 2023 r. W dniu 29 maja 2023 r. do Ministerstwa wpłynęło pismo Marszałka przekazujące według właściwości ww. wnioski Gminy Brzeźnio z dnia 8 maja 2023 r. W dniu 31 maja 2023 r. do Ministra wpłynęły brakujące akta przedmiotowej sprawy, wysłane pismem Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 22 maja 2023 r.

W piśmie z dnia 10 czerwca 2023 r. _____ przedstawiła stanowisko w sprawie, wnioskując o nieudzielenie koncesji na wydobywanie piasków kwarcowych oraz czwartorzędowych części złoża „Stefanów Ruszkowski I”. Minister Klimatu i Środowiska pismem z dnia 13 czerwca 2023 r. zawiadomił o zakończeniu postępowania. Po czym, do

organu II instancji wpłynęły pisma:

z dnia 5 czerwca 2023 r.,

z dnia 12 czerwca 2023 r.,

z dnia

14 czerwca 2023 r. Argumenty w przedstawionych pismach były zbieżne z tymi, które zostały przedstawione przez mieszkańców w postępowaniu prowadzonym w I instancji. Tak więc, dotyczyły sprzeciwu wobec planowanej inwestycji w związku z oddziaływaniem na środowisko projektowanego przedsięwzięcia i rekultywacji złoża „Stefanów Ruszkowski”.

Odnutowania również wymaga, że w dniu 30 czerwca 2023 r. pełnomocnik Odwołującego zapoznał się z aktami sprawy w siedzibie Ministerstwa Klimatu i Środowiska. W dniu 6 lipca 2023 r. wpłynęło natomiast pismo Urzędu Gminy w Brzeźniu dotyczące potwierdzenia dat wywieszenia obwieszczenia Ministra o zakończeniu przedmiotowego postępowania.

Po przeprowadzeniu postępowania na skutek wniesienia wskazanego odwołania, Minister Klimatu i Środowiska uznał, iż zasadne jest uchylenie zaskarżonej decyzji oraz przekazanie sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia.

W pierwszej kolejności wskazania wymaga, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 K.p.a.). Jednocześnie, zgodnie z zasadą udzielania informacji wyrażoną w art. 9 K.p.a., organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Ponadto, stosownie do treści art. 79a § 1 K.p.a., *W postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Przepisy art. 10 § 2 i 3 stosuje się. W terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, o których mowa w § 1 (art. 79a § 2 K.p.a.).*

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, przytoczone powyżej regulacje (art. 79a § 1 i 2 K.p.a.) stanowią konkretyzację i uzupełnienie obowiązków wynikających z art. 10 § 1 K.p.a., a jego celem jest zapobieganie sytuacjom, w których strona dysponuje dodatkowymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania albo może je łatwo uzyskać, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o potrzebnych dowodach bądź o sposobie

oceny wcześniej przedstawionych dowodów - nie korzysta z takiej możliwości. Strona postępowania nie powinna zostać zaskoczona negatywnym rozstrzygnięciem sprawy oraz zmuszona do zaskarżenia decyzji i przedstawiania tych dodatkowych dowodów dopiero na etapie postępowania odwoławczego (m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 23 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 239/19). W wyniku realizacji przez organ powyższych reguł właściwego informowania stron postępowania, w szczególności obowiązku określonego w art. 79a § 1 K.p.a., strona starająca się o rozstrzygnięcie o jej uprawnieniach może uzyskać wiedzę co do tego, w jaki sposób organ ocenia całość zebranego materiału dowodowego i dlatego, w ocenie organu, nie jest możliwe uzyskanie decyzji o żądanej treści. Strona może wówczas zniwelować, zależne od niej, stwierdzone przeszkody co do pozytywnego rozpatrzenia jej sprawy, ma szansę dostosować swój wniosek i nie jest zaskakiwana negatywnym rozstrzygnięciem organu. Strona może przedłożyć dodatkowe dowody, o których nie wiedziała, iż są niezbędne do wykazania spełnienia przesłanek niezbędnych do wydania decyzji o żądanej treści (art. 79a § 2 K.p.a.). Niewątpliwie zasada ta poprawia sytuację procesową strony w zakresie jej uprawnień i może zapobiec negatywnemu rozstrzygnięciu, konieczności odwoływania się i w efekcie niepotrzebnego przedłużenia się sprawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Sz 488/22).

Co najistotniejsze, powyżej przywołane przepisy oraz orzecznictwo z nimi związane mają zastosowanie w niniejszej sprawie, gdyż postępowanie dotyczące udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż wszczynane jest na żądanie strony.

Jak zatem wynika z akt sprawy, Marszałek Województwa Łódzkiego pismem z 8 marca 2023 r. zawiadomił Odwołującego o zakończeniu postępowania zgodnie z treścią art. 10 § 1 K.p.a., informując przy tym o prawie przysługującym do zapoznania się z aktami postępowania oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz materiałów, a także do złożenia dodatkowych wyjaśnień mogących mieć znaczenie w sprawie. Organ I instancji nie wskazał jednak w myśl ww. art. 79a § 1 K.p.a. żadnych przesłanek zależnych od Odwołującego, które nie zostały na dzień wystania informacji spełnione lub wykazane, co mogłoby skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z jej żądaniem. Pomimo braku odwołania się do treści art. 79a § 1 K.p.a., Marszałek Województwa Łódzkiego decyzją z dnia 5 kwietnia 2023 r., znak: GKIII.7422.79.2022.2023.MK, odmówił udzielenia koncesji na wydobywanie piasków kwarcowych oraz piasków czwartorzędowych (kopaliny towarzyszącej) z części złoża „Stefanów Ruszkowski I”.

Podkreślenia zatem ponownie wymaga, że decyzja odmowna Marszałka została wydana w sytuacji, gdy w aktach sprawy brak jest dowodów, które mogłyby świadczyć o tym, że organ podjął starania by poinformować Odwołującego, że jego wniosek nie będzie pozytywnie rozpatrzony. Brak ten, który nie został Odwołującemu zasygnalizowany w toku sprawy, ostatecznie spowodował negatywne rozpatrzenie jego wniosku. W ten sposób, Marszałek przed wydaniem decyzji odmownej nie wyjaśnił stronie przesłanek, które nie zostały

spełnione lub wykazane, co może skutkować – i w tym wypadku skutkowało - wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem Odwołującego.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Marszałek Województwa Łódzkiego wydając decyzję odmawiającą udzielenia koncesji naruszył w sposób istotny art. 79a § 1 K.p.a., poprzez niewskazanie Odwołującemu, przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wystąpienia informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z jego żądaniem. Zatem organ ten nie podjął wszelkich kroków niezbędnych do należytego i wyczerpującego informowania strony o okolicznościach faktycznych oraz prawnych, które mogły mieć wpływ na ustalenie jego praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, o czym stanowi zasada udzielania informacji wyrażona w art. 9 K.p.a. Uchybienia w tym zakresie wskazują zatem, iż Marszałek nie podjął wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (art. 7 K.p.a.) oraz nie zebrał w sposób wyczerpujący i nie rozpatrzył całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 K.p.a.), co powinno znaleźć wyraz w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji (art. 107 § 3 K.p.a.).

Mając powyższe okoliczności na względzie oraz zarzuty Odwołującego w tym zakresie, naruszenie norm postępowania zawartych w ww. art. 7 K.p.a., art. 9 K.p.a. i art. 79a § 1 K.p.a. miało istotny wpływ na wynik sprawy zakończonej zaskarżoną decyzją Marszałka. Ponadto, na naruszenie powyższych regulacji w kontekście ich możliwego, istotnego wpływu na końcowe rozstrzygnięcie organu prowadzącego postępowanie w I instancji wskazano w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 marca 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 25/21 oraz z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 920/20).

Powyżej wymieniona zasada udzielania informacji określona w art. 9 K.p.a. nie dotyczy jedynie podmiotu, który złożył wniosek o udzielenie koncesji, ale również wszystkich pozostałych stron takiego postępowania. Zgodnie z treścią tej zasady, organy administracji publicznej są obowiązane do należytego oraz wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Co więcej, zgodnie z zasadą przekonywania organy powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu (art. 11. K.p.a.). Zasada przekonywania nie zostanie także zrealizowana, gdy organ pominięciem niektórych twierdzeń lub nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy. Wszelkie okoliczności i zarzuty strony, a zwłaszcza te, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, muszą być rzetelnie omówione i wnikliwie przeanalizowane przez organ rozpatrujący sprawę (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I SA/Op 556/10).

W świetle powyższych ustaleń zauważenia wymaga, że w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji wpłynęły liczne pisma, zawierające stanowiska w sprawie. Wśród nich znajduje się sprzeciw właścicieli nieruchomości (z dnia 23 stycznia 2023 r.); pismo

(z dnia 16 stycznia 2023 r.); (z dnia 16 stycznia 2023 r., 9 lutego 2023 r., 6 marca 2023 r.); (z dnia 23 stycznia 2023 r.);
(z dnia 2 lutego 2023 r.); (z dnia 6 lutego 2023 r.);
(z dnia 8 lutego 2023 r.); (z dnia 13 lutego 2023 r.);
(z dnia 16 lutego 2023 r.); (z dnia 8 marca 2023 r.),
(z dnia 8 marca 2023 r.); (z dnia 22 marca 2023 r.),
(z dnia 24 marca 2023 r.) Jak natomiast wynika z akt sprawy,

Marszałek odpowiedział na trzy z powyższych pism, tj. odpowiedź do z dnia 28 lutego 2023 r., do z dnia 28 lutego 2023 r., do

z dnia 1 marca 2023 r. Przy czym w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie ustosunkował się do zasadności stanowisk podniesionych w pozostałych wymienionych pismach.

Należy zatem podkreślić, że w świetle wymienionych przepisów art. 7, 9 i 11 K.p.a., na organie administracji publicznej ciąży obowiązek rozpatrzenia i odniesienia się do wniosków oraz stanowisk podmiotów uznanych za strony postępowania w trakcie prowadzonej sprawy. Stąd też, wątpliwości budzi wydanie zaskarżonej decyzji przy braku analizy organu I instancji pod względem zasadności wniesionych stanowisk w sprawie. Samo powołanie się lub przytoczenie stanowisk zawartych w pismach stron postępowania nie może być uznane za wystarczające do spełniania wymagań K.p.a. Brak zastosowania się do powyższych zasad K.p.a. ma szczególne znaczenie w sytuacji, gdy takie wnioski złożone są przez podmioty, które nie są reprezentowane przez profesjonalnych pełnomocników, czyli tak jak w badanej sprawie (m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 stycznia 2023 r., sygn. akt I SA/Gd 857/22).

Uchybienia w tym zakresie wskazują, iż Marszałek nie podjął wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (art. 7 K.p.a.) oraz nie zebrał w sposób wyczerpujący i nie rozpatrzył całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 K.p.a.), co powinno znaleźć wyraz w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji (art. 107 § 3 K.p.a.).

Wskazane naruszenie ma też znaczenie w kontekście powołania się przez organ I instancji na wymienione pisma w uzasadnieniu odmowy udzielenia koncesji na wydobywanie piasków kwarcowych i piasków czwartorzędowych (kopaliny towarzyszącej) z części złoża „Stefanów Ruszkowski I”. Marszałek streścił bowiem stanowiska zawarte ww. pismach, podsumowując, że w kontekście interesu społecznego, organ koncesyjny podejmując swoje rozstrzygnięcie miał na względzie również postulaty mieszkańców, którzy sprzeciwiają się powstaniu kopalni w kontekście art. 29 ust. 1 p.g.g. i art. 7 p.g.g., uznając ostatecznie, że interes społeczny jest w tym przypadku celem nadrzędnym nad planowanym przedsięwzięciem jakim jest

działalność eksploatacyjna na terenie, która nie jest zgodna z kierunkiem zagospodarowania zakładanym dla tego obszaru.

Podkreślenia więc wymaga, że sama okoliczność występowania sprzeciwu mieszkańców wobec planowanego przedsięwzięcia nie może stanowić przesłanki do odmowy udzielenia koncesji na podstawie art. 29 ust. 1 p.g.g. Wprawdzie w przepisie tym wskazano, że jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji, to jednak zastosowanie tego przepisu wymaga wnikliwej analizy organu w tym zakresie. W tym zaś przypadku ograniczono się wyłącznie do streszczenia stanowisk zawartych w wymienionych pismach, przy jednoczesnym braku ich rozpatrzenia i oceny ich zasadności. W ten sposób, nie podjęto ich analizy w kontekście decyzji środowiskowej i jej warunków, specyfiki planowanego przedsięwzięcia i zakresu prowadzonego postępowania, a także obowiązujących przepisów prawa.

Należy zatem nadmienić, że interes publiczny, o którym mowa w art. 29 ust. 1 p.g.g., stanowi klauzulę generalną i nie został zdefiniowany. Dlatego też, jego zastosowanie musi być za każdym razem kompleksowo rozważone przez organ prowadzący sprawę. Ostateczna ocena występowania interesu publicznego prowadzącego do odmowy udzielenia koncesji musi stanowić ocenę wszystkich aspektów towarzyszących przedsięwzięciu wydobywczemu, a której to oceny zabrakło w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Marszałka.

Co więcej, wątpliwości w kontekście wymienionych stanowisk budzi ustalenie kręgu stron postępowania przez organ I instancji. Jak bowiem wynika z art. 41 ust. 1 p.g.g., *Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są ich właściciele (użytkownicy wieczysti)*. W związku z tym, stronami postępowań o udzielenie koncesji są właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości objętych obszarem górniczym. Wskazania wymaga, że koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża wyznacza granice obszaru i terenu górniczego (art. 32 ust. 1 p.g.g.). Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 p.g.g., *obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny (...) oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji*. Jak natomiast przyjmuje się w doktrynie, przestrzeń, o której mowa w zacytowanym przepisie, istnieje w trzech wymiarach, a zatem nie ogranicza się jedynie do współrzędnych geograficznych. Zakreślenie granic projektowanego obszaru górniczego powinno nastąpić już we wniosku o koncesję (art. 26 ust. 1 pkt 4 p.g.g.). Obszar górniczy jest kategorią prawa administracyjnego, a nie cywilnego. Dlatego też, objęcie nieruchomości (lub ich części) obszarem górniczym w żaden sposób nie rodzi (samo z siebie) uprawnień dla przedsiębiorcy do korzystania z cudzego gruntu. Korzystanie z gruntu jest bowiem regulowane przepisami prawa cywilnego. Obszar górniczy wyznacza zasięg koncesji, skoro jest przestrzenią, w której dozwolone jest wykonywanie działalności koncesjonowanej (Schwarz, H., Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom 1, Wrocław 2013).

Z kolei, terenem górnictwem jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górnictwa (art. 6 ust. 1 pkt 15 p.g.g.). Przestrzeń terenu górnictwa może pokrywać się z granicami obszaru górnictwa. Tak jest w analizowanej sprawie. Granice terenu górnictwa oraz obszaru górnictwa są bowiem identyczne. W ten sposób, zgodnie z założeniami wniosku koncesyjnego szkodliwy wpływ robót górniczych zakładu górnictwa będzie występował tylko w granicach obszaru górnictwa.

Powyższe rozważania mają kluczowe znaczenie przy ocenie statusu strony postępowania, w szczególności w sytuacji gdy zasady tej oceny uległy modyfikacji w wyniku wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2021 r., sygn. akt SK 19/15, na skutek którego utracił moc art. 41 ust. 2 p.g.g. W następstwie tego wyroku nie tylko właściciele nieruchomości położonych w granicach obszarów górniczych mają możliwość uczestnictwa w postępowaniach koncesyjnych na prawach strony. Utrata mocy wskazanego przepisu spowodowała, że poszerzył się krąg ewentualnych stron postępowania koncesyjnego pod warunkiem, iż podmioty te tak jak właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości gruntowych znajdujących się w granicach projektowanego albo istniejącego obszaru górnictwa lub miejsc wykonywania robót geologicznych wykażą swój interes prawny do udziału w postępowaniu koncesyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2022 r., sygn. akt II GSK 2000/18).

Interes prawny oceniany jest przez organy administracji geologicznej przez pryzmat art. 28 K.p.a., *Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek*. Należy wskazać, że pojęcie interesu prawnego, użyte w ww. przepisie oznacza interes oparty na prawie lub chroniony przez prawo. Tak więc o istnieniu interesu prawnego decyduje norma prawa materialnego, z której można wywieść, że w stosunku do danego podmiotu istnieje określone prawo lub obowiązek. Innymi słowy, aby można było mówić o posiadaniu interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym należy wykazać istnienie przepisu prawa, z którego wynika, że w związku z toczącym się postępowaniem na dany podmiot może być nałożony obowiązek lub może być temu podmiotowi przyznane określone prawo bądź też może zostać ograniczone przysługujące mu prawo, czy też prawo to może zostać w całości odebrane. Podmiot, dla którego z przepisów prawa materialnego nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki, nie ma przymiotu strony w świetle art. 28 K.p.a. i nie jest legitymowany do żądania wzięcia udziału w postępowaniu, a w konsekwencji skutecznego kwestionowania zapadłych w postępowaniu administracyjnym rozstrzygnięć. W ten sposób następuje ustalenie czy danemu podmiotowi przysługuje interes prawny w rozumieniu art. 28 K.p.a. warunkujący przyznanie przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym. Jest to kategoria prawna, a więc oparta na obowiązujących przepisach prawa. Wymaga wskazania przez podmiot, który domaga się uznania za stronę postępowania w sprawie udzielenia koncesji, konkretnej normy prawnej mającej wpływ na jego prawa i obowiązki. Co więcej, kategoria interesu prawnego od strony teorii prawa oznacza, że, co prawda, dany podmiot posiada roszczenie do określonego postępowania przed organami administracji publicznej jako gwarancji

obrony swoich praw na wypadek naruszenia interesu prawnego, jednak istnieje prawna dopuszczalność odmowy uwzględnienia interesu prawnego, co oznacza, iż nie w każdym przypadku żądanie danego podmiotu musi być zgodne z oczekiwaniami tego podmiotu. Oznacza to, że nie istnieje przepis prawny, z którego wprost wynikałoby określone zachowanie organu administracyjnego. Dlatego oparcie konstrukcji strony postępowania na interesie prawnym wymaga od podmiotu wnioskującego wykazania istnienia konkretnej normy prawnej, która pozwalałaby na stwierdzenie, że istnieją prawa lub obowiązki, w które ingerowałoby planowane przedsięwzięcie. Przedstawione w ww. przepisie pojęcie strony jest kategorią prawa materialnego, a więc interes prawny uprawniający do wszczęcia postępowania i bycia w nim stroną musi znajdować oparcie w przepisach prawa materialnego powszechnie obowiązującego. Nie wystarczy wewnętrzne przekonanie danego podmiotu w tym zakresie, które zwykle wiąże się z interesem faktycznym, a nie prawnym (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2022 r., sygn. akt II GSK 2000/18).

Jak natomiast wynika z akt sprawy, projektowanym obszarem górniczym, a więc także terenem górniczym, zostały objęte następujące nieruchomości gruntowe: nr 378/3, 379/1, 379/5, 380/3, 381, 382, 386, 387, 388, 390, 391/1 i 392, położonych w obrębie 0030 Stefanów Ruszkowski. W świetle art. 41 ust. 1 p.g.g., zgodnie z którym, stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są ich właściciele (użytkownicy wieczysti), okazuje się, że w sprawie występuje 10 stron, którzy są właścicielami nieruchomości znajdujących się w granicach obszaru górniczego. Tymczasem, jak wynika z zaskarżonej decyzji Marszałek Województwa Łódzkiego zakwalifikował 72 podmioty do kręgu stron postępowania.

Zgodnie z treścią zaskarżonej decyzji, Marszałek za strony niniejszego postępowania uznano każdego czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie oraz właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych wymienionych w załączniku nr 1 do obwieszczenia, będących w granicach oddziaływania planowanego przedsięwzięcia. Można zatem wywnioskować, że zgodnie z treścią zawiadomienia o wszczęciu postępowania z dnia 2 grudnia 2022 r. organ I instancji przy określeniu stron postępowania kierował się ustaleniami decyzji środowiskowej. Stąd też podkreślenia wymaga, że choć decyzja środowiskowa jest wiążąca dla organu udzielającego koncesji, nie przesądza jeszcze kwestii oceny przymiotu strony w odrębnym postępowaniu jakim jest postępowanie w sprawie udzielenia koncesji. W każdym z tychże postępowań organy je prowadzące mają obowiązek ocenić czy dany podmiot jest stroną postępowania administracyjnego w indywidualnej sprawie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2022 r., sygn. akt II GSK 70/22). Powyższe stanowisko sądu na gruncie niniejszej sprawy jest tym bardziej istotne z uwagi na fakt, że decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu, określiła środowiskowe uwarunkowania nie tylko dla przedsięwzięcia pn. „Kopalnia piasku Stefanów Ruszkowski I”, ale także dla drogi technologiczną której budowa nie jest realizowana na podstawie przepisów ustawy p.g.g., a więc nie jest elementem postępowania w sprawie udzielenia koncesji.

W badanym przypadku wątpliwości budzi więc legitymacja procesowa podmiotów, których nieruchomości nie zostały objęte obszarem i terenem górniczym. Nie jest bowiem jasne na podstawie jakiego interesu prawnego podmioty te zostały zakwalifikowane do kręgu stron postępowania. Zwłaszcza gdy w warunkach badanej sprawy szkodliwy wpływ robót górniczych zakładu górniczego będzie występował tylko w granicach obszaru górniczego.

Co istotne, taki krąg stron powinien być ustalany precyzyjnie ze względu na szczególne uprawnienia jakie przysługują wyłącznie stronom postępowania. Należą do nich przede wszystkim: prawo wglądu w akta sprawy oraz otrzymywania odpisów (art. 73 K.p.a.), prawo inicjatywy dowodowej (m.in. art. 78 K.p.a.), możliwość wypowiedzenia się w przedmiocie zebranego przez organ materiału dowodowego przed podjęciem rozstrzygnięcia w sprawie (art. 81 K.p.a.), a także możliwość skutecznego wnoszenia odwołań od decyzji wydanych w postępowaniu (art. 127 § 1 K.p.a.). Dlatego oparcie konstrukcji strony postępowania na interesie prawnym wymaga od podmiotu wykazania istnienia konkretnej normy prawnej, która pozwalałaby na stwierdzenie, że istnieją prawa lub obowiązki, które ingerowałyby planowane przedsięwzięcie.

Należy także podkreślić, że organy administracji geologicznej są nie tylko zobowiązane do zbadania wniosku o udzielenie koncesji pod względem formalnym i merytorycznym. Są one bowiem również zobligowane do współdziałania z innymi organami administracji publicznej w zależności od zakresu wniosku koncesyjnego. Zasady współdziałania zostały określone w art. 23 p.g.g. Niezależnie od przedmiotu wniosku dotyczącego wydobywanie kopalin ze złóż, udzielenie koncesji wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności (art. 23 ust. 2a pkt 1 p.g.g.). Jak bowiem wynika z treści ww. przepisu, *W odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej: udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż (...) - wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności; kryterium uzgodnienia jest nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7.*

Kryterium powyższego uzgodnienia stanowi art. 7 ust. 1 p.g.g. zgodnie z którym, *Podjęcie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęcie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach (art. 7 ust. 2 p.g.g.).*

Mając powyższe przepisy na uwadze oraz uzasadnienie zaskarżonej decyzji, wątpliwości budzi brak wystąpienia do Wójta Gminy Brzeźnio przez Marszałka Województwa Łódzkiego z prośbą o uzgodnienie na podstawie art. 23 ust. 2a pkt 1 p.g.g. w sytuacji, gdy w istocie jedyną przesłanką do odmowy udzielenia koncesji było kryterium ww. uzgodnienia, tj. art. 7 p.g.g. Wprawdzie organy administracji geologicznej również mogą badać przesłanki, o których mowa w art. 7 p.g.g., to jednak pierwszeństwo w tym zakresie powinny mieć organy, o których mowa w art. 23 ust. 2a pkt 1 p.g.g.

Podsumowując powyższe ustalenia powodują, iż Minister Klimatu i Środowiska był zobligowany do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 138 § 2 K.p.a., zgodnie z którym, *Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.* Jak bowiem wynika z treści tego przepisu, upoważnia on organ odwoławczy do wydania decyzji kasacyjnej, gdy: po pierwsze – stwierdzi wydanie decyzji przez organ pierwszej instancji z naruszeniem przepisów postępowania, po drugie - wykaże, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt II OSK 2567/20).

Tak więc, opisane na wstępie uchybienia procesowe dotyczące braku zastosowania art. 79 § 1 i 2 K.p.a., braku odpowiedniej oceny materiału dowodowego, wątpliwości w przedmiocie ustalenia kręgu stron postępowania oraz brak wystąpienia do Wójta Gminy Brzeźnio z prośbą o uzgodnienie, nie mogą zostać konwalidowane przez Ministra Klimatu i Środowiska w trybie art. 136 § 1 K.p.a., nie tylko z uwagi na istotny zakres niezbędnego postępowania dowodowego, ale także konieczność poszanowania zasady dwuinstancyjności postępowania wyrażonej w art. 15 K.p.a.

Nie ulega także wątpliwości, że skoro ocena wskazanych aspektów jest kluczowa z punktu widzenia udzielenia koncesji, a zatem mogła ona mieć bezpośredni wpływ na treść decyzji, to analiza materiału dowodowego oraz przeprowadzenie ww. czynności procesowych tylko na etapie postępowania drugoinstancyjnego niewątpliwie pozbawiałaby w tym przypadku stronę prawa do dwukrotnego rozpatrzenia sprawy przez organy administracji geologicznej, a tym samym wykracza poza zakres postępowania, jakie mógł przeprowadzić organ odwoławczy na podstawie art. 136 § 1 K.p.a., czy też na podstawie art. 136 § 2 i 3 K.p.a.

W takiej sytuacji niewyjaśnione pozostają istotne okoliczności faktyczne sprawy, co daje podstawę do ustalenia, że spełniona jest przesłanka koniecznego do wyjaśnienia zakresu sprawy (art. 138 § 2 K.p.a.). Jeżeli więc zakres sprawy, który pozostaje do wyjaśnienia wskazuje na to, że organ odwoławczy musiałby sam przeprowadzić postępowanie

wyjaśniające odnośnie do kwestii mogących mieć bezpośredni wpływ na treść decyzji lub postanowienia, przyjęcie koncepcji, że organ ten jest władny wydać decyzję rozstrzygającą sprawę co do jej istoty, będzie prowadzić do sytuacji, w której sprawa byłaby rozstrzygana *de facto* w jednej instancji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 326/17).

Rozpatrując zatem ponownie przedmiotową organ I instancji weźmie pod uwagę wymienione wyżej okoliczności, dokonując pełnej analizy stanu faktycznego i prawnego sprawy. Marszałek Województwa Łódzkiego dokona rewizji kręgu stron postępowania, kierując się art. 41 ust. 1 p.g.g. i art. 28 K.p.a., mając na uwadze konieczność legitymowania się interesem prawnym przez strony postępowania. Organ I instancji wystąpi również do Wójta Gminy Brzeźnio z wnioskiem o uzgodnienie koncesji na podstawie art. 23 ust. 2a pkt 1 p.g.g. Jednocześnie, Marszałek odniesie się do wszelkich ewentualnych stanowisk stron postępowania. Organ I instancji wskaże Odwołującemu ewentualne przesłanki, których niespełnienie, może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z jego żądaniem (art. 79a § 1 i 2 K.p.a.). Dopiero po przeprowadzeniu wskazanych czynności, w zależności od aktywności stron i innych okoliczności, Marszałek Województwa Łódzkiego wyda stosowne rozstrzygnięcie w sprawie.

Ponadto, należy odnieść się do stanowisk zawartych w pismach, które wpłynęły do Ministra Klimatu i Środowiska w trakcie prowadzonego postępowania w II instancji. Podkreślenia zatem wymaga, że rozpoczęcie eksploatacji kopaliny ze złoża jest procesem składającym się z wielu etapów. Przy czym postępowanie w sprawie udzielenia koncesji prowadzone na podstawie ustawy p.g.g., choć najistotniejsze, to jest tylko jednym z tych etapów. Powyższe jest na tyle istotne, iż jak wynika z zarzutów podniesionych w złożonych pismach to jeśli dotyczą one planowanego przedsięwzięcia polegającego na wydobywaniu kopaliny ze złoża „Stefanów Ruszkowski I”, to w istocie odnoszą się one do kwestii, które rozpatrywane są w odrębnych postępowaniach przez inne organy administracji publicznej. Co więcej, część stanowisk dotyczy innego przedsięwzięcia dotyczącego wydobywania kopaliny ze złoża „Stefanów Ruszkowski” i rekultywacji po zakończonej eksploatacji tego złoża, co wykracza poza ramy badanej sprawy.

W ten sposób zauważenia wymaga, że wszelkie kwestie dotyczące wpływu projektowanego przedsięwzięcia na środowisko były przedmiotem postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 z późn. zm.), zwanej dalej również „o.o.ś.”. Co istotne, organy administracji geologicznej są związane z decyzją środowiskową. Dlatego też, aspekty wskazane ww. pismach dotyczące m.in. natężenia hałasu, emisji pyłu lub wpływu eksploatacji na warunki wodne, zbadane w postępowaniu środowiskowym, nie są rozpatrywane w odrębnym postępowaniu w przedmiocie udzielenia koncesji. Przypomnieć przy tym należy, że w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa

się, analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, wzajemne oddziaływanie między tymi elementami, dostępność do złóż kopalin, możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz wymagany zakres monitoringu (art. 62 ust. 1 o.o.ś.).

Co więcej, apele dotyczące wezwania Ministra Klimatu i Środowiska do przeprowadzenia pełnej oceny oddziaływania na środowisko z uwzględnieniem konsultacji społecznych, trudno uznać za uzasadnione, gdy w obrocie prawnym istnieje już ostateczna decyzja środowiskowa dotycząca tego przedsięwzięcia, ale również ze względu na fakt, że Minister Klimatu i Środowiska nie jest organem właściwym do przeprowadzenia takiej oceny.

Ponadto należy podkreślić, że rekultywacja złoża „Stefanów Ruszkowski” nie stanowi przedmiotu niniejszej sprawy. W ramach prowadzonego postępowania mieści się wyłącznie kwestia udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin z części złoża „Stefanów Ruszkowski I”. Zgodnie z art. 129 ust. 2 p.g.g., *Do rekultywacji gruntów, o których mowa w ust. 1 pkt 5, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409)*. O rekultywacji gruntów rozstrzyga właściwy miejscowo starosta. Organy administracji geologicznej nie mają również żadnych narzędzi do badania zasadności decyzji Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach z dnia 29 grudnia 2021 r. o likwidacji zakładu górniczego w Stefanowie Ruszkowskim.

Trudno jednocześnie odnieść się do zarzutów dotyczących korzystania przez Odwołującego z drogi serwisowej, pomimo braku zgody Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Wszelkie sprawy dotyczące korzystania i budowy dróg nie leżą w kompetencji organów administracji geologicznej i nie są rozstrzygane na podstawie przepisów p.g.g. Jednocześnie atrakcyjność terenów w okolicy projektowanej kopalni nie stanowi kryterium do oceny zasadności wniosku o udzielenie koncesji.

W związku z powyższym, należało orzec jak na wstępie.

Strona niezadowolona z decyzji może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Ministra Klimatu i Środowiska, sprzeciw od decyzji w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Wpis stały wynosi w sprawach sprzeciwów od decyzji - 100 zł. Stronie może być przyznane prawo pomocy, na jej wniosek złożony do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Z up. Ministra

Lidia Król
Dyrektor
Departament Geologii i Koncesji Geologicznych
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Otrzymują:

1. Rafał Wądołowski – pełnomocnik EKO 2 Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie
2. a/a.

Do wiadomości:

- Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego
al. Piłsudskiego 8, 90-051 Łódź.

(Pozostałe strony postępowania zostają zawiadomione w drodze obwieszczenia zamieszczonego w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie objętej wnioskiem o udzielenie koncesji)