

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach

40 – 032 Katowice, ul. Henryka Dąbrowskiego 23

Tel.: 32 255-27-75, fax: 32 251-86-72

e-mail: kancelaria1@kolegium-odwolawcze.katowice.finn.pl

ESP ePUAP: /9gox88go1r/skrytka

REGON: 272357234 NIP: 9541886250

SKO.OS/41.9/462/2020/12224/BL

Katowice, 26. 11. 2020 r.

Postanowienie

Na podstawie art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz. U. 2018 r. Poz. 570) oraz art. 138 § 2 w związku z art. 144 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2020 r. Poz. 256 ze zm.)

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach w składzie:

Przewodnicząca: Beata Leszczyńska - sprawozdawca

Członkowie: Katarzyna Stebnicka

Robert Nowicki

po rozpatrzeniu zażalenia Spółki Polska Grupa Górnicza S. A. z siedzibą w Katowicach, ul. Powstańców 30, na postanowienie Burmistrza Miasta Imielin z dnia 31 sierpnia 2020 r., nr GPG.6523.4.2020 w sprawie niezgodnienia proponowanych warunków decyzji Ministra Środowiska, udzielającej Polskiej Grupie Górniczej S. A. z siedzibą w Katowicach, koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Imielin Północ”, położonego w miejscowości Imielin, gmina Imielin, powiat bieruński – łódziński, województwo śląskie, jako naruszających sposób wykorzystania nieruchomości określony w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

na posiedzeniu w dniu 26 listopada 2020 roku

p o s t a n o w i ł o

uchylić zaskarżone postanowienie w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji

Uzasadnienie

Zaskarżonym postanowieniem organ pierwszej instancji orzekł, jak podano na wstępie, uzasadniając swoje stanowisko w sprawie.

Zażalenie na to postanowienie wniosła Strona, w jego treści wyrażając niezadowolenie z podjętego rozstrzygnięcia i wskazując na argumenty przemawiające Jej zdaniem za pozytywnym rozpatrzeniem zażalenia.

Zażalenie zostało wniesione w terminie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach zważyło, co następuje.

Stosownie do art. 23 ust. 2a pkt. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. 2020 r. Poz. 1064 ze zm., dalej też jako: p.g.g.), w odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej udzielenie koncesji na wydobywanie koncesji ze złóż, podziemne bezziornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla 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.

Art. 7 ust. 1 p.g.g. stanowi, że podejmowanie 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 podejmowanie 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.

Na zasadzie art. 106 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako: kpa), jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę (§ 2). Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin (§ 3). Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające (§ 4). Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie (§ 5). W przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w § 3 stosuje się przepisy art. 36-38, przy czym organ obowiązany do zajęcia stanowiska niezwłocznie informuje organ załatwiający sprawę o wniesieniu ponaglenia (§ 6).

Na podstawie art. 9 ust. 1 p.g.g., jeżeli ustawa uzależnia rozstrzygnięcie organu administracji od współdziałania (uzgodnienia lub wyrażenia opinii) z innym organem administracji, zajmuje on stanowisko nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia projektu rozstrzygnięcia. Jeżeli organ współdziałający nie zajmie stanowiska w terminie określonym w ust. 1, uważa się, że aprobuje przedłożony projekt rozstrzygnięcia (art. 9 ust. 2 p.g.g.). termin do zajęcia stanowiska jest zachowany, jeżeli przed upływem 14 dni od dnia doręczenia wniosku o zajęcie stanowiska w sprawie organ współdziałający doręczył postanowienie w tej sprawie lub dokonał jego wysyłki (art. 9 ust. 3 p.g.g.).

Obowiązek współdziałania składający się na postępowanie incydentalne (inaczej wpadkowe) wynikać musi z przepisów prawa materialnego i powstaje przed wydaniem decyzji administracyjnej. Przedmiot postępowania incydentalnego winien być zawsze merytorycznie związany z postępowaniem głównym, które jednocześnie wyznacza jego zakres. Trzeba także wskazać, że zarówno orzecznictwo sądów administracyjnych, jak i doktryna prawa argumentują, że stanowisko organu współdziałającego nie może dotyczyć dowolnych spraw związanych z przedmiotem rozstrzygnięcia, lecz tylko tych aspektów, które wiążą się z zadaniami tego organu leżącymi w zakresie jego właściwości. W przedmiotowej sprawie zakres ten oznaczony jest dyspozycją art. 7 p.g.g. w związku z art. 23 ust. 2a p.g.g. Do postępowania współdziałającego zastosowanie znajdują również reguły przedstawione w przepisach kpa i co za tym idzie na organie administracji publicznej prowadzącym takie postępowanie ciążą wszystkie prawa i obowiązki wynikające z przepisów procesowych i tych zamieszczonych w prawie materialnym, na podstawie którego prowadzone jest postępowanie główne. Stanowisko, jakie w formie postanowienia opiniującego zajmuje organ współdziałający, nie rozstrzyga o istocie sprawy ani nie kończy jej w instancji administracyjnej. Postępowanie przed organem współdziałającym ma bowiem w istocie swojej charakter pomocniczego stadium postępowania w sprawie załatwianej przez inny organ w drodze decyzji administracyjnej. Oznacza to, że ani przedmiot tego postępowania, ani też rozstrzygnięcia w nim podjęte nie mają samodzielnego bytu prawnego. Zasięgnięcie

stanowiska organu współdziałającego w formie uzgodnienia ma charakter stanowczy i wiążący dla organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie główne.

Po analizie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz po rozważeniu stanu prawnego i faktycznego sprawy wynikłej z przeprowadzenia postępowania uzgadniającego, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że zaskarżone postanowienie nie może się ostać z powodów następujących.

Wskazać należy, że stosownie do wyrażonych w art. 7 kpa, zasady praworządności i zasady prawdy obiektywnej 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. Rozwinięcie omawianej zasady następuje w art. 77 § 1 kpa, który stanowi, że organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 kpa). Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, iż cytowane przepisy proceduralne, jak też i normy prawa materialnego mające zastosowanie w sprawie zostały przez organ pierwszej instancji naruszone w stopniu zasadniczym. Ponadto konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, co wymaga przeprowadzenia ponownego postępowania.

Podkreślić należy również, że postępowanie administracyjne, a więc także postępowanie incydentalne uzgadniające jest zorganizowanym procesem stosowania prawa, w ramach którego wyodrębnić należy następujące etapy: 1/ zainicjowanie tego postępowania wnioskiem organu prowadzącego postępowanie główne, 2/ przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, polegającego na analizie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego 3/ przeprowadzenie postępowania dowodowego zmierzającego do zebrania w sprawie możliwie najbardziej przydatnych dowodów, w celu jej rzetelnego zbadania, 4/ dokonanie subsumcji, czyli przyporządkowania faktów uznanych za udowodnione pod konkretną normę prawną oraz 5/ wydanie rozstrzygnięcia w sprawie. Z cytowanych przepisów art. 7 i 77 § 1 kpa wynika jednoznacznie, iż postępowanie dowodowe jest oparte na zasadzie oficjalności, co oznacza, że organ administracyjny jest obowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy i wydać stosowne rozstrzygnięcie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia organ pierwszej instancji dokonał oceny, że wniosek o udzielenie koncesji nie spełnia wymogów ustawowych, przewidzianych w art. 24 p.g.g. (str. 4 i 5 postanowienia). Należy wskazać, że ocena kompletności wniosku jest prerogatywą organu prowadzącego postępowanie główne. Ponieważ na zasadzie art. 19 kpa, organy administracji przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej i w świetle podanej powyżej wykładni art. 106 kpa, organ współdziałający nie jest uprawniony do oceny, czy wniosek spełnia wymogi ustawowe, czy też nie. Ocena taka stanowi bowiem wykroczenie poza przypisaną ustawą właściwość organu współdziałającego. Jest on zobligowany do przeprowadzenia stosownego postępowania administracyjnego w ramach określonych zakresem art. 7 p.g.g. w związku z art. 23 ust. 2a p.g.g. Natomiast na zasadzie art. 77 § 1 kpa należy kompleksowo rozważyć cały zgromadzony materiał dowodowy, co upoważnia organ administracji do wystąpienia o jego uzupełnienie – jeżeli stwierdzi, że braki materiału dowodowego uniemożliwiają mu podjęcie rozstrzygnięcia w zakresie swojej właściwości. Organ orzekający powinien podejmować rozstrzygnięcie na podstawie całości zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, a jeżeli ten nie zostanie mu przedstawiony w określonym terminie – w oparciu o posiadane akta sprawy. Należy jednak podkreślić, że [cyt:] „Jak stanowi art. 106 § 4 k.p.a. organ uzgadniający tylko w razie

potrzeby wyjaśnienia okoliczności niezbędnych do prawidłowego rozstrzygnięcia ma obowiązek przeprowadzenia samodzielnego postępowania wyjaśniającego. Rolą takiego organu jest przede wszystkim wykorzystanie jego wiedzy specjalnej w danej dziedzinie. Tak ukształtowana kodeksowo pozycja organu opiniującego stawia go w roli swego rodzaju arbitra, który przy wykorzystaniu swych kompetencji i profesjonalnej wiedzy pomaga organowi głównemu w podjęciu prawidłowej decyzji administracyjnej” (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 lutego 2018 r., IV SA/Wa 2847/17, CBOSA).

Żądanie uzupełnienia materiału dowodowego musi jednakże – i to należy podkreślić – wynikać z właściwości organu współdziałającego i mieścić się w jej ramach. Okoliczność ta powinna następnie zostać rzetelnie omówiona w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, tak aby możliwa była ewentualna weryfikacja, czy granice tej właściwości nie zostały przekroczone. Sama natomiast arbitralna ocena zawartości złożonego wniosku przez organ współdziałający stanowi przekroczenie jego uprawnień, unormowanych w art. 23 ust. 2a p.g.g. i art. 7 p.g.g.

Kryterium oceny pozostającej we właściwości organu uzgadniającego jest dyspozycja art. 7 ust. 1 i 2 p.g.g. Jest nim analiza, czy podejmowanie i wykonywanie działalności nie naruszy przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (a w braku tego planu, sposobu wykorzystania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) oraz w odrębnych przepisach. Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych [cyt:] „Nie chodzi w analizowanych przepisach o „zgodność” planowanej działalności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego bądź studium, ale jedynie o nienaruszanie przez planowaną działalność ustalonego w tym planie lub studium, odpowiednio, przeznaczenia nieruchomości bądź sposobu wykorzystania nieruchomości” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 października 2018 r., II SA/Ke 610/18, CBOSA). Podobnej wykładni art. 7 dokonał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 lipca 2017 r., sygn. II GSK 2772/15, CBOSA, w którym stwierdzono, że [cyt:] „Celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie właścicielom i użytkownikom nieruchomości objętych koncesją, że prowadzona działalność górnicza nie spowoduje, że utracą oni możliwość korzystania z tych nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem (...). Należy podkreślić, że wbrew stanowisku strony skarżącej, działalność określona ustawą – Prawo geologiczne i górnicze nie musi być, w świetle art. 7 ust. 1 i art. 29 ust. 1 p.g.g. zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Ustawa stawia bowiem jedynie wymaganie, by działalność ta nie naruszała przeznaczenia nieruchomości”. Wyrok ten został wydany w przedmiocie udzielenia koncesji, jednakże zawarta w nim wykładnia art. 7 p.g.g. znajduje zastosowanie również w przypadku postępowania uzgodnieniowego, ponieważ organ uzgadniający działa na podstawie tego przepisu i jego treścią jest związany.

Jeżeli zatem dla nieruchomości uchwalony został miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to kryterium badania obejmuje analizę nienaruszenia przeznaczenia nieruchomości określonego w tym planie. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że organ uzgadniający wskazał, że zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Imielin dla obszaru „Jamnice” – część A (uchwała nr XIII/98/2019 z dnia 27 listopada 2019 r.) oraz dla obszaru „Sargany” (uchwała nr XIV/104/2019 z dnia 18 grudnia 2019 r.) zawierają zakaz lokalizowania na terenach, w zakresie zgodnym z ich przeznaczeniem, przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, z wyjątkiem inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej i dróg niebędących celem publicznym oraz inwestycji celu publicznego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wskazuje w tym miejscu organowi pierwszej instancji, że na podstawie art. 6 pkt. 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. 2020 r. Poz. 1990 ze zm.), celami publicznymi w

rozumieniu ustawy są poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw. Zgodnie z art. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez inwestycje celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 50 ust. 1, zdanie pierwsze ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Organ pierwszej instancji wskazuje też, że uchwały ustalające miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego: nr VII/35/2011 z dnia 27 kwietnia 2011 r. i nr VII/33/2011 z dnia 27 kwietnia 2011 r. wprowadziły zakaz lokalizacji inwestycji, obiektów i urządzeń budowlanych jako przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, za wyjątkiem budowy, przebudowy i rozbudowy systemów komunikacji (przy czym należy dodać, że Wnoszący zażalenie podnosi, że na terenach tych nie będą lokalizowane żadne obiekty, budowle czy urządzenia budowlane, albowiem działalność odbywać się będzie pod powierzchnią tych nieruchomości). Organ pierwszej instancji nie wskazał jednakże, w oparciu o jakie konkretne przepisy wskazanych uchwał nastąpi naruszenie przeznaczenia nieruchomości określone w zawartych w uchwałach tych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, w odniesieniu do konkretnych postanowień przywołanych uchwał nie nastąpiła żadna analiza ewentualnego naruszenia przeznaczenia nieruchomości, których uchwały te dotyczą. Organ pierwszej instancji wprowadzić powołuje się na niemożność dokonania oceny ewentualnego naruszenia z powodu nieprzekazania przez organ główny Projektu Zagospodarowania Złoża, jednakże z zebranego materiału dowodowego nie wynika, aby wystąpił do tego organu lub do Wnoszącego zażalenie o dostarczenie tego dokumentu.

Dalej Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że organ pierwszej instancji w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia wskazał, że teren analizowanej eksploatacji objęty jest uchwałami w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wymienionymi w dwudziestu punktach. Zanalizował jednakże jedynie postanowienia kilku z nich (co zostało omówione powyżej), nie jest jednakże wiadomym, z jakich przyczyn pominął pozostałe. Podobnie organ ten jedynie nadmienił, że obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Wyzwolenia, Ściegiennego, Poniatowskiego i Nowozachęty (uchwała nr XXVIII/175/2013 z dnia 27 lutego 2013 r.) w całości znajduje się w granicy Głównego Zbiornika Wód Podziemnych GZWP Chrzanów nr 452, który – jak wskazał organ – podlega szczególnej ochronie, w oparciu o przepisy odrębne, jako rezerwuuar wody pitnej. Nie ocenił jednakże konsekwencji tego położenia i nie wskazał wpływu potencjalnej eksploatacji górniczej na ten teren na podstawie przepisów odrębnych. Przepisów tych ponadto nie przytoczył.

Należy przyjąć wobec powyższego, że w zaskarżonym postanowieniu nie została zanalizowana przesłanka nienaruszenia przeznaczenia nieruchomości, o której mowa w art. 7 ust. 1 p.g.g. w odniesieniu do wymienionych powyżej uchwał zawierających postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i cytowanych powyżej przepisów.

Ponadto w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia organ pierwszej instancji wskazał, że oprócz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, teren, na którym planowana jest eksploatacja objęty jest Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Imielin (Uchwała nr XXIII/154/2016 z dnia 26

października 2016 r.). (punkt 21 na str. 2 postanowienia). Nie jest jednakże jasne, czy postanowienia Studium mają zastosowanie w sprawie (a badanie zapisów studium w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odbywa się w oparciu o kryterium nienaruszenia wykorzystywania nieruchomości – art. 7 ust. 2 p.g.g.), ponieważ do kwestii tej organ pierwszej instancji w ogóle się nie odniósł.

Następnie należy wskazać, że organ pierwszej instancji wywodzi, że [cyt:] „Z przepisu art. 7 ust. 1 Prawo geologiczne i górnicze jasno wynika, że organ odmawia udzielenia koncesji wówczas, gdy skutkiem prowadzonej działalności będzie uniemożliwienie wykorzystania nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem”. Jak jednak cytowano powyżej, treść tego przepisu jest inna, a przesłanki odmowy udzielenia koncesji wymienione są w art. 29 p.g.g., gdzie w istocie jedną z przesłanek wymienionych w ust. 1 tego przepisu jest uniemożliwienie poprzez prowadzoną działalność wykorzystania nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zbadanie przesłanek odmowy wydania koncesji pozostaje jednakże w kompetencji organu prowadzącego postępowanie główne, na którą to okoliczność należy zwrócić uwagę.

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia organ pierwszej instancji, jako przyczyny braku uzgodnienia koncesji podaje też ustalenia zawarte w wydanej dla przedsiębiorcy górniczego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (co do której stwierdza ponadto, że jest ona jeszcze przedmiotem postępowania odwoławczego. Decyzja ta została uchylona w całości przez właściwy organ administracji publicznej, a sprawa przekazana do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji – co Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach ustaliło na podstawie nadesłanego w dniu 20 listopada 2020 r. przez organ uzgadniający egzemplarza tej decyzji). Przede wszystkim należy więc wskazać, że postępowanie w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji planowanego przedsięwzięcia jest procedurą odrębną od postępowania w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, aczkolwiek decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż (art. 72 ust. 1 pkt. 4 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; obecny tekst jedn. Dz. U. 2020 r. Poz. 283 ze zm). Na zasadzie natomiast art. 75 § 1, zdanie pierwsze kpa, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Ponownie trzeba więc podkreślić, że procedura uzgodnienia odbywać się powinna na zasadach określonych w art. 7 p.g.g., który wskazuje na badanie kwestii, czy planowana działalność nie narusza przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz reguł zamieszczonych w przepisach odrębnych, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Tylko te podstawy działania organu uzgadniającego powinny być zatem brane pod uwagę.

Dalej należy stwierdzić, że w sentencji zaskarżonego postanowienia organ pierwszej instancji podał, że nie uzgadnia proponowanych warunków decyzji koncesyjnej jako [cyt:] „naruszających sposób wykorzystania nieruchomości określony w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”. Ponownie zatem wypada przywołać treść przepisu art. 7 p.g.g., który w ust. 1 dotyczy zbadania, czy planowana działalność nie narusza przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w przepisach odrębnych. Naruszenie sposobu wykorzystania nieruchomości jako przesłanka odmowy uzgodnienia koncesji jest przedmiotem regulacji zamieszczonej w ust. 2 tego przepisu i dotyczy okoliczności, gdy badane jest w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach. W podstawie prawnej postanowienia z kolei organ podał, że działa na zasadzie art. 7 ust. 1 i 2 p.g.g. Organ pierwszej instancji zatem ponownie wydając postanowienie w sprawie,

sformułuje sentencję postanowienia w oparciu o mającą zastosowanie w sprawie podstawę prawną.

Następnie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wskazuje, że organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania na okoliczność ustalenia stron postępowania uzgadniającego, do czego obliguje go art. 28 kpa w związku z art. 41 ust. 1 i 2 p. g. g. Organ pierwszej instancji weźmie zatem pod uwagę, że zgodnie z art. 28 kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Przepis ten stanowi podstawę do rozważenia, czy istnieje uprawnienie podmiotu do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego lub uczestniczenia w tym postępowaniu jako strona. Przesłanką uzyskania przez dany podmiot statusu strony w postępowaniu administracyjnym jest to, czy posiada on interes prawny lub obowiązek ze względu na który „żąda czynności organu” lub którego „dotyczy postępowanie”. Pojęcie „interes prawny” nie zostało zdefiniowane w przepisach kpa. W doktrynie prawa oraz w orzecznictwie przyjęto, iż mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym oznacza to samo co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danego podmiotu. Interes prawny, którego istnienie warunkuje przyznanie osobie przymiotu strony w określonej sprawie, musi bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej tej osoby. Cechami tego interesu jest to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego.

Od interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, to jest stan, w którym podmiot wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, ale zainteresowania tego nie może poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającymi stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracyjnego. Interes prawny, o którym mowa w art. 28 kpa musi zatem wynikać z przepisów prawa materialnego; w niektórych wypadkach - procesowego.

Ponieważ interes prawny winien być skonkretyzowany w normie prawa materialnego, dlatego też w przedmiotowej sprawie odwołać się należy do art. 41 p.g.g., który stosować należy również do postępowań incydentalnych. Zgodnie z normą 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 wieczystości). Stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu nie są właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych.

Ponadto art. 41 ust. 2a p. g.g. stanowi, że decyzje i pisma wydawane w toku postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu doręcza się stronom tych postępowań na adres określony w ewidencji gruntów i budynków, chyba że strona poda inny adres.

Jeżeli liczba stron postępowania jest większa niż 20, organy administracji zawiadamiają o decyzjach i innych czynnościach w drodze obwieszczeń zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach tych organów oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (art. 41 ust. 3 p.g.g.). Dokonanie zawiadomienia w sposób określony w ust. 3 nie wyłącza obowiązku doręczenia decyzji i pism wnioskodawcy, przedsiębiorcy oraz podmiotom obciążonym obowiązkami określonymi w ustawie lub ustalonymi na podstawie przepisów ustawy (art. 41 ust. 4 p.g.g.). Bez względu na liczbę stron postępowania prowadzonego na podstawie niniejszego działu przepis ust. 3 stosuje się w

postępowaniu dotyczącym stwierdzenia wygaśnięcia koncesji z powodu śmierci lub likwidacji przedsiębiorcy (art. 41 ust. 5 p.g.g.). Obwieszczenie zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ust. 3, usuwa się po upływie roku od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna (art. 41 ust. 6 p.g.g.).

W tym miejscu Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że Pan Marek Michałowy, Pan Tomasz Marzec oraz Pan Rafał Kmiecik wystosowali do organu odwoławczego odrębne pisma z żądaniem udostępnienia Im akt sprawy. Powołali się na okoliczności stanowiące o tym, że są stronami przedmiotowego postępowania z uwagi na fakt, że służy Im prawo własności do nieruchomości położonych w obrębie projektowanego obszaru górniczego. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wskazuje, że z uwagi na wyznaczenie terminu załatwienia sprawy do dnia 27 listopada 2020 r. nie było możliwe wyznaczenie Im terminu zapoznania się z aktami. Jednakże – jeżeli są stronami postępowania (co winien ocenić, jak już wskazano, organ pierwszej instancji) - z uwagi na uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji – będzie Im służyło prawo zapoznania się z aktami w jego siedzibie. Jeżeli natomiast osoby te nie są stronami postępowania, to z materiałem postępowania mogą się zapoznać w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Należy też dodać, że wskazane okoliczności w żaden sposób nie ograniczają zatem prawa do wglądu do akt lub pozyskania informacji publicznej.

Konsekwencją wszystkich powyższych wad jest uchybienie przepisom w zakresie uzasadnienia zaskarżonego postanowienia, zarówno faktycznego, jak i prawnego. Tym samym uzasadnienie to nie spełnia wymogów art. 124 § 2 kpa, który stanowi, że postanowienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, jeżeli służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego oraz gdy wydane zostało na skutek zażalenia na postanowienie. Za treścią art. 107 § 3 kpa należy wskazać, że uzasadnienie faktyczne powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji/postanowienia, z przytoczeniem przepisów prawa (albowiem do postanowień stosuje się – na zasadzie art. 126 kpa – przepis art. 107 § 3 kpa). Prawidłowe uzasadnienie postanowienia wydanego w ramach współdziałania organów konieczne jest zwłaszcza w kontekście zasady ogólnej przekonywania ujętej w art. 11 kpa. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwianiu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Postanowienie organu pierwszej instancji jednakże zawiera istotne wady w zakresie uzasadnienia; w szczególności uzasadnienie prawne sprowadza się do zacytowania przepisów p. g. g. oraz podania uchwał prawa miejscowego – co wykazano powyżej. Samo podanie tytułów uchwał zawierających przepisy prawa miejscowego, bez wywiedzenia skutków tej regulacji dla prowadzonego postępowania uzgadniającego stanowi naruszenie art. 7 kpa, a ponadto art. 77 § 1 i 80 kpa. Jest zatem uzasadnieniem uchylenia zaskarżonego postanowienia i wskazaniem do ponownego rozpoznania sprawy.

W tym miejscu trzeba wskazać, że jedynie w odniesieniu do art. 7 ust. 1 p.g.g. organ wskazał na cel tej regulacji, cytując wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (str. 5 uzasadnienia), nie odnosząc się jednakże w ogóle do kwestii – jak to podniósł - utraty możliwości korzystania z nieruchomości wskutek planowanej działalności Wnoszącego zażalenie na konkretnym obszarze położenia złoża. Organ pierwszej instancji nie wykazał konkretnie, że właścicielom lub użytkownikom wieczystym odebrana zostanie możliwość korzystania z ich nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem. Ponadto – jak już wykazano – organ pierwszej instancji jedynie ogólnie podał, że zapisy niektórych

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawierają zakaz lokalizowania inwestycji mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (str. 3 postanowienia), bez ich zacytowania i omówienia – co wykazano powyżej. Należy jednak podkreślić, że wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, w tym rozstrzygnięcia podjętego w ramach współdziałania organów, polega nie tylko na obowiązku powołania podstawy prawnej i przytoczeniu treści obowiązujących przepisów prawa, ale także na wszechstronnym wyjaśnieniu, dlaczego organ orzekający zastosował określony przepis rozstrzygając sprawę, względnie też dlaczego daną wykładnię przyjął. Należy również stwierdzić, że wobec nierozpoznania wszystkich okoliczności faktycznych sprawy, uzasadnienie faktyczne również nie jest prawidłowe. Podane okoliczności zatem organ pierwszej instancji weźmie pod uwagę przy ponownym rozpoznawaniu sprawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wydając zatem niniejsze orzeczenie na podstawie art. 138 § 2 kpa w związku z art. 144 kpa wzięło pod uwagę, co następuje.

Stosownie do unormowanej w art. 6 kpa zasady praworządności, organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Zgodnie z treścią art. 141 § 1 kpa, na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi. Zażalenia wnosi się w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia stronie, a gdy postanowienie zostało ogłoszone ustnie - od dnia jego ogłoszenia stronie (§ 2). Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia, jednakże organ administracji publicznej, który wydał postanowienie, może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione (art. 143 kpa). W sprawach nie uregulowanych w rozdziale dotyczącym zażaleń mają do nich odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące odwołań (art. 144 kpa).

Na mocy art. 15 kpa postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W przedmiotowej sprawie żaden przepis szczególny nie wyłącza zasady dwuinstancyjności postępowania, natomiast art. 106 § 5 kpa stanowi, że na postanowienie w sprawie zajęcia stanowiska przez organ współdziałający służy stronie zażalenie. Należy zatem mieć na uwadze, że istotą zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest dwukrotne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie przez dwa organy o różnej właściwości instancyjnej tej samej indywidualnej sprawy administracyjnej będącej przedmiotem zaskarżonego rozstrzygnięcia. Zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą (postanowieniem) jest wyznaczony zakresem rozstrzygnięcia tej sprawy decyzją (postanowieniem) organu pierwszej instancji. W postępowaniu odwoławczym może być rozpoznana i rozstrzygnięta sprawa tożsama pod względem podmiotowym i przedmiotowym w zakresie, w jakim podlegało to postępowaniu prowadzonemu przez organ pierwszej instancji. Trzeba również wskazać, że w postępowaniu odwoławczym zastosowanie art. 136 kpa w związku z art. 144 kpa możliwe jest jedynie wówczas, gdy wymagane jest przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego przez organ drugiej instancji. Jak bowiem przepis ten stanowi, organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję (§ 1). Jeżeli decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu, organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję (§ 2). Przepis § 2 stosuje się także w przypadku, gdy jedna ze stron zawarła w odwołaniu wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do

rozstrzygnięcia sprawy, a pozostałe strony wyraziły na to zgodę w terminie czternastu dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania, zawierającego wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy (§ 3). Przepisów § 2 i 3 nie stosuje się, jeżeli przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione (§ 4).

Istota zatem wyjaśniającego postępowania odwoławczego, o którym mowa w powołanym przepisie, sprowadza się do możliwości naprawienia przez organ odwoławczy ewentualnych wadliwości postępowania przeprowadzonego przez organ pierwszej instancji, ale wyłącznie takich, które mogą zostać usunięte bez naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania. Podjęcie decyzji (postanowienia) przez organ pierwszej instancji bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego nie może być sanowane w postępowaniu odwoławczym (o ile nie zachodzą przesłanki z art. 136 § 2 i 3 kpa), ponieważ działanie takie naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Zgodnie zatem z art. 138 § 2 kpa, 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. Przesłankami więc zobowiązującymi organ administracji publicznej drugiej instancji do wydania decyzji na zasadzie art. 138 § 2 kpa są: 1/ wydanie decyzji organu pierwszej instancji z naruszeniem przepisów postępowania; 2/ konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przesłanki te winny zostać spełnione łącznie. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 października 2017 r., II SA/Go 480/17, CBOSA, stwierdza, że [cyt:] „By zastosować przepis art. 138 § 2 k.p.a. organ II instancji obowiązany jest łącznie stwierdzić naruszenie przepisów postępowania oraz wykazać, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Możliwość rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 138 § 2 k.p.a., sprowadza się więc do przypadków, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, którego zakres ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie. 3. Dokonanie ustaleń mających istotny wpływ na wynik sprawy dopiero na etapie postępowania odwoławczego naruszałoby zasadę dwuinstancyjności, bowiem ustalenia te pozbawione zostałyby możliwości dwukrotnej kontroli organów administracji”.

Omówione powyżej zasady znajdują zastosowanie – na mocy cytowanego powyżej art. 144 kpa – do postanowień.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza wobec powyższego, że w przedmiotowej sprawie cytowane przesłanki łącznie wystąpiły i uzasadniają uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, z powodów powyżej wymienionych.

Jednocześnie organ odwoławczy podzielił przeważającą większość argumentów złożonego zażalenia, a w istniejących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy nie było możliwe uzupełnienie przez organ odwoławczy postępowania w trybie cytowanego art. 136 kpa w związku z art. 144 kpa i w związku z art. 15 kpa i wydanie w sprawie rozstrzygnięcia merytorycznego.

Organ pierwszej instancji ponownie zatem zanalizuje obowiązujące przepisy oraz istniejący w sprawie stan faktyczny w oparciu o całość materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie. Wydając postanowienie organ pierwszej instancji uwzględni również wskazane w niniejszym uzasadnieniu przez organ wyższego stopnia okoliczności oraz zanalizuje argumenty podniesione przez Wnoszącego zażalenie w złożonym zażaleniu.

W tym stanie rzeczy postanowiono, jak w sentencji.

Pouczenie

Postanowienie niniejsze, w myśl art. 16 § 1 kpa, jest ostateczne.

Na niniejsze postanowienie, każdemu, kto ma w tym interes prawny, służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia. Wymogi formalne skargi określają art. 46, 47, art. 57 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wniesienie skargi na niniejsze postanowienie wymaga uiszczenia wpisu stałego w wysokości 100 zł.

Strona może ubiegać się o zwolnienie od kosztów sądowych albo przyznanie jej prawa pomocy, obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Zasady przyznawania prawa pomocy oraz skutki przyznania określają art. 243 – 262 wymienionej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

CZŁONEK
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach
mgr Beata Leszczyńska

CZŁONEK
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach
mgr Beata Leszczyńska

CZŁONEK
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach
mgr Beata Leszczyńska

Otrzymują:

- 1/. Polska Grupa Górnicza S. A., ul. Powstańców 30, 40 – 039 Katowice
- 2/. Burmistrz Miasta Imielin, ul. Imielińska 81, 41 – 407 Imielin wraz z aktami sprawy
- 3/. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00 – 922 Warszawa – do wiadomości
- 4/. Pozostałe strony – doręczenie przez obwieszczenie – egz. dla organu I instancji
- 5/. Pozostałe strony – doręczenie przez obwieszczenie – egz. dla organu odwoławczego
- 6/. a/a

Do wiadomości:

- 1/. Pan Marek Michałow, adres w aktach sprawy
- 2/. Pan Tomasz Marzec, adres w aktach sprawy
- 3/. Pan Rafał Kmieciak, adres w aktach sprawy

