

**UCHWAŁA NR VI/28/2024**  
**RADY POWIATU KĘPIŃSKIEGO**

z dnia 3 września 2024 r.

**w sprawie przekazania organowi właściwemu do wszczęcia w sprawie postępowania  
administracyjnego skargi na brak działań Starosty Kępińskiego w związku  
z prawdopodobnym funkcjonowaniem wyrobiska piasku na nieruchomości położonej  
w Proszowie (Gmina Rychtal).**

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107), art. 231, w związku z art. 233 i art. 236 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) oraz w związku z art. 140 ust. 2 pkt 2, art. 168 ust. 1 i art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633; ze zm.) uchwala się, co następuje :

**§ 1.** Przekazać skargę przesłaną w dniu 22 lipca 2024 r. przez Departament Postępowań Kontrolnych Centralnego Biura Antykorupcyjnego na brak działań Starosty Kępińskiego w związku z prawdopodobnym funkcjonowaniem wyrobiska piasku na działce o numerze ewidencyjnym 279/6, położonej w obrębie geodezyjnym Proszów (gmina Rychtal) Dyrektorowi Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu jako organowi właściwemu do wszczęcia postępowania w sprawie.

**§ 2.** Zobowiązać Przewodniczącego Rady Powiatu Kępińskiego do przekazania skargi Dyrektorowi Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu.

**§ 3.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**  
**do uchwały Nr VI/28/2024**  
**Rady Powiatu Kępińskiego**  
**z dnia 3 września 2024 r.**

**w sprawie przekazania organowi właściwemu do wszczęcia w sprawie postępowania administracyjnego skargi na brak działań Starosty Kępińskiego w związku z prawdopodobnym funkcjonowaniem wyrobiska piasku na nieruchomości położonej w Proszowie (Gmina Rychtal).**

W dniu 22 lipca 2024 r. wpłynęło do Starostwa Powiatowego w Kępnie, adresowane do Rady Powiatu Kępińskiego anonimowe pismo przekazane przez Departament Postępowań Kontrolnych Centralnego Biura Antykorupcyjnego stanowiące skargę na brak działań Starosty Kępińskiego w związku z prawdopodobnym funkcjonowaniem wyrobiska piasku na działce o numerze ewidencyjnym 279/6, położonej w obrębie geodezyjnym Proszów (Gmina Rychtal).

W ocenie autora skargi z terenu wyrobiska pozyskano ok. 100 000 ton piasku. Skutkiem wydobywania piasku na nieruchomości są szkody w postaci m. in. osuwisk gruntu z sąsiednich nieruchomości i obniżenie poziomu wód gruntowych.

Autor skargi (anonimowy) winą za zaistniały stan rzeczy obciąża Starostę Kępińskiego, który : *„nie wszczął do tej pory postępowania administracyjnego w sprawie funkcjonowania piaskowni”*.

Rada Powiatu Kępińskiego zważyła, co następuje.

Wstępnie należy zaznaczyć, że poprzestając wyłącznie na okoliczności iż pismo-skarga nie zawiera adresu ani imienia i nazwiska oraz podpisu skarżącego powinna zostać pozostawiona bez rozpoznania, bowiem w myśl § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46) skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania.

Zważywszy jednak na przedmiot sprawy opisanej w skardze i zestawiając go z odpowiednimi regulacjami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633; ze zm.) – dalej : „Pgg” uznać należało, że w sprawie znajduje zastosowanie art. 233 Kodeksu postępowania administracyjnego – dalej : „Kpa” normujący instytucję przekształcenia skargi, w pewnych warunkach w pismo inicjujące administracyjne postępowanie jurysdykcyjne.

Art. 233 Kpa stanowi, iż skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania

administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony.

Ustawodawca wprowadził m. in. w [art. 233 Kpa](#) generalną zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem skargowym. Co oczywiste, z uwagi na szeroki zakres przedmiotowy skargi może ona zostać wniesiona w sytuacji, która może stanowić przedmiot postępowania jurysdykcyjnego. Skarga taka ulega wówczas przekształceniu w odpowiednie pismo procesowe w postępowaniu jurysdykcyjnym lub stanowi impuls dla właściwego organu administracyjnego do wszczęcia postępowania z urzędu.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia ze skargą będącą pismem anonimowym, stąd brak możliwości badania spełniania przez autora przymiotu strony postępowania administracyjnego.

Zatem przyjąć należało, że skarga pochodzi „od innej osoby” (*zdanie drugie art. 233 Kpa*). Złożenie skargi przez taki podmiot (nie stronę) nie powoduje automatycznie wszczęcia postępowania, lecz wywołuje jedynie taki skutek, że właściwy organ jest obowiązany do podjęcia działania z urzędu, jeśli do wszczęcia postępowania nie jest wymagany wniosek strony. Co więcej skarżący taki (gdyby nawet był ustalony) nie nabywa przymiotu strony postępowania jurysdykcyjnego, choćby zostało ono wszczęte z urzędu na skutek jego skargi [*por. wyrok NSA z 11.10.2000 r., I SA 1352/99, LEX nr 78927*].

Ustalenie, że w sprawie mamy do czynienia z przedmiotem, który należy zakwalifikować jako „sprawę indywidualną” (rozstrzyganą w trybie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego) odbywać może się w oparciu o analizę odpowiednich przepisów właściwych merytorycznie aktów prawnych. W tym, przypadku są to przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633; ze zm.) – dalej „Pgg”.

Wydobyciem kopalin w rozumieniu Pgg jest m. in. wydobycie metodą odkrywkową żwirów i piasków. Działalność żwirowni jest działalnością koncesjonowaną i wymaga od inwestora wykonania niezbędnych kroków w celu uzyskania koncesji na wydobycie drogą decyzji administracyjnej. Organami wydającymi koncesję w zależności od jej warunków jest Starosta Powiatu, Marszałek Województwa lub Minister Środowiska.

Jedynym wyłączeniem spod niektórych reguł Pgg (w tym m. in. obowiązku uzyskania koncesji, odpowiedzialności za szkody i nadzoru organów nadzoru górniczego) jest określone w art. 4 Pgg tzw. wydobycie piasków i żwirów na potrzeby własne, co dotyczy wydobycia wykonywanego bez użycia środków strzałowych, w ilości nie większej niż 10 m<sup>3</sup> w roku kalendarzowym i nie naruszającego przeznaczenia nieruchomości.

Wydobycie w powyższych warunkach może jednak dotyczyć wyłącznie przeznaczenia piasku na zaspokojenie potrzeb własnych osoby fizycznej oraz musi być dokonywane z nieruchomości stanowiących przedmiot prawa własności (użytkowania wieczystego) tej osoby, ponadto osoba fizyczna nie może inaczej rozporządzać wydobytą kopaliną.

Skoro – jak ustalono - przedmiotowa w sprawie działka gruntu stanowi własność Gminy Rychtal – osoby prawnej, wydobywanie kopalin z tej nieruchomości nie podlega wyłączeniu spod rygorów Pgg na zasadach w. cyt. art. 4 tej ustawy.

Ustawa Pgg w zakresie kompetencji do działania w sytuacjach działalności wydobywczej w sposób niezgodny z przepisami wyróżnia dwa rodzaje organów administracyjnych :

- organy administracji geologicznej : minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw, starostowie;

- organy nadzoru górniczego : Prezes Wyższego Urzędu Górniczego oraz dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych.

Odnosząc zakres kompetencji w/w organów do przedmiotu niniejszej sprawy, stwierdzić należało, iż organ administracji geologicznej – tu : Starosta Kępiński byłby właściwy do podjęcia postępowania w sprawie w oparciu o art. 159 Pgg, jedynie jednak w przypadku gdyby w sprawie wydobywania na działce nr 297/6 w Proszowie udzielona została koncesja i byłyby zatwierdzone lub przedłożone projekty robót geologicznych.

Wydobywanie także miało jednak miejsce – o czym poinformował Starosta Kępiński - bez uprzedniego udzielenia koncesji – czyli w sposób niezgodny z prawem.

Art. 159 Pgg stanowi bowiem, iż starosta w drodze decyzji, odpowiednio wstrzymuje działalność, nakazuje niezwłoczne usunięcie stwierdzonych uchybień, a w przypadku potrzeby nakazuje podjęcie czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu – w przypadku stwierdzenia, że działalność określona ustawą jest wykonywana :

1) z naruszeniem warunków określonych w koncesji,

2) bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub z naruszeniem określonych w nim warunków,

3) bez przedłożonego projektu robót geologicznych, który nie podlega zatwierdzeniu, lub z naruszeniem określonych w nim warunków.

Jeśli zatem w niniejszej sprawie koncesji nie udzielono (a poinformował o tym Starosta), to przepisy [art. 159 Pgg](#) nie znajdą zastosowania.

Uznać należało, że właściwym do podjęcia czynności w sprawie jest właściwy organ nadzoru górniczego - Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu – dalej „OUG w Poznaniu”.

Jak wyżej zaznaczono - wydobywanie kopaliny ze złoża wymaga uprzedniego pozyskania koncesji ( [art. 21 ust. 1 pkt 2 Pgg](#)). Ustawa stanowi również, że wydobywanie kopalin oznacza wykonywanie robót górniczych ( [art. 6 ust. 1 pkt 12 Pgg](#)), a wydobywanie to odbywa się co do zasady w ramach ruchu zakładu górniczego ( [art. 6 ust. 1 pkt 18 Pgg](#)).

Znaczenie posiada fakt, że w definicji zakładu górniczego ( [art. 6 ust. 1 pkt 18 Pgg](#)). ustawodawca nie posłużył się pojęciem koncesji, co oznacza, że z zakładem górniczym mamy do

czynienia zarówno w trakcie wydobywania kopaliny ze złożeń na podstawie udzielonej koncesji, jak i w sytuacji, gdy wydobywanie odbywa się bez koncesji (tzw. nielegalna eksploatacja) [por.: *H. Schwarz, O pojęciu zakładu górniczego, Kopaliny nr 3/2015 r.*].

Skoro jednak — pomimo braku koncesji — wydobywanie na działce nr 297/6 w Proszowie było prowadzone, prawdopodobnie też w ramach wyodrębnionego technicznie i organizacyjnie zespołu środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, to nadzór nad ruchem takiego zakładu sprawują organy nadzoru górniczego ( [art. 168 ust. 1 Pgg](#)).

Organ nadzoru górniczego – Dyrektor OUG w Poznaniu dysponuje stosunkowo szerokimi kompetencjami obejmującymi m.in. prawo do wstrzymania ruchu takiego zakładu górniczego oraz do podjęcia określonych czynności w celu usunięcia zagrożeń takim ruchem spowodowanych ( [art. 171 ust. 1 Pgg](#)).

W myśl [art. 171 ust. 1](#) Pgg organ nadzoru górniczego przy wykonywaniu sprawowanego przez siebie nadzoru i kontroli może :

1) nakazać usunięcie nieprawidłowości powstałych wskutek naruszenia przepisów stosowanych w ruchu zakładu górniczego lub warunków określonych w planie ruchu zakładu górniczego, a w przypadku działalności prowadzonej na podstawie koncesji udzielonej przez starostę - warunków dotyczących ruchu zakładu górniczego, określonych w tej koncesji;

2) w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska, może w całości lub w części wstrzymać ruch tego zakładu lub jego urządzeń, określając warunki wznowienia ruchu tego zakładu lub urządzeń;

3) może nakazać podjęcie niezbędnych środków profilaktycznych, w tym skierowanie określonego zagadnienia do rozpatrzenia przez komisję, o której mowa w art. 166 ust. 1 pkt 2;

4) może nakazać dokonanie określonych czynności, niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego prowadzenia ruchu zakładu górniczego, innych niż środki profilaktyczne.

Ponadto w myśl art. 140 Pgg działalność wykonywana bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych podlega opłacie podwyższonej. Opłaty takie w drodze decyzji administracyjnej ustala i nakłada organ nadzoru górniczego.

Zaznaczyć również trzeba, że Pgg w art. 176 ust. 1 pkt 2 przewiduje, iż wydobywanie kopalin ze złóż bez wymaganej koncesji wyrządzające znaczną szkodę w mieniu lub poważną szkodę w środowisku stanowi przestępstwo. Natomiast samo wydobywanie kopalin ze złóż bez wymaganej koncesji zgodnie z art. 177 pkt 2 Pgg stanowi wykroczenie. Z tego względu – w przypadku potwierdzenia się faktów podanych w skardze - konieczne będzie powiadomienie organów ścigania, jednak sądzić należy, że dopiero po dokonaniu niezbędnych ustaleń w postępowaniu administracyjnym, bądź w sytuacji gdy czynności te nie przyniosą rezultatu.

Zgodnie z art. 236 Kpa § 1 Kpa w przypadku gdy przedmiotem skargi jest sprawa indywidualna (jak w niniejszej sprawie) organem właściwym do rozpatrzenia skargi, jako mogącej zainicjować postępowanie administracyjne jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania z urzędu – jest to, jak powyżej wskazano Dyrektor OUG w Poznaniu.

Tak więc Rada Powiatu Kępińskiego w myśl art. 231 Kpa - jako organ, który otrzymał skargę mogącą stanowić podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu, a nie będąca organem administracji publicznej obowiązana jest przekazać ją właściwemu organowi – Dyrektorowi OUG w Poznaniu.

W myśl regulacji ustawy o samorządzie powiatowym oraz przepisów § 91 – 94 Statutu Powiatu Kępińskiego wstępna analiza skarg rozpatrywanych przez Radę Powiatu Kępińskiego należy do powołanej w tym celu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu, która wynik dokonanej przez siebie analizy danej skargi przedstawia Radzie Powiatu.

Przewodniczący Rady Powiatu jako odpowiedzialny za przygotowanie i organizację prac Rady Powiatu podjął w sprawie czynności mające na celu uruchomienie prac w związku z przekazaną Radzie Powiatu skargą.

Wstępnie (o czym mowa w uzasadnieniu projektu uchwały) Przewodniczący Rady Powiatu zwrócił się do Starosty Kępińskiego o podanie czy organ ten prowadził bądź prowadzi jakiegokolwiek postępowanie administracyjne w sprawie objętej przedmiotem skargi; uzyskując informację negatywną, jak też informację o nie wydaniu dotąd koncesji na wydobycie kopalin w miejscu opisanym w skardze.

Przed datą zwołania niniejszej sesji ustalono z Przewodniczącym Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, że posiedzenie tej Komisji odbędzie się w dniu 3 września 2024 r. W tym stanie rzeczy, po uzyskaniu stanowiska Biura Prawnego Starostwa Powiatowego w przedmiocie skargi Przewodniczący Rady postanowił projekt uchwały skierować do radnych wraz z zaproszeniem na sesję.

W związku z powyższym stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w sprawie niniejszego projektu zostanie Państwu przedstawione w dniu sesji podczas obrad Rady Powiatu.

Wobec powyżej przedstawionych okoliczności faktycznych oraz prawnych podjęcie uchwały znajduje uzasadnienie.