



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 17 marca 2025 r.

DOOŚ-WDŚII.420.19.2024.MKW.17

DECYZJA

Generalny Dyrektor ochrony Środowiska, na podstawie art. 158 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.), dalej k.p.a., po rozpatrzeniu wniosku [REDAKCYJA] z 19 czerwca 2024 r. o stwierdzenie nieważności decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z 28 lipca 2023 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.420.4.2023.MR.20, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Budowa gazociągu DN300 MOP 8,4 MPA do EC Gdynia wraz ze światłowodem oraz infrastrukturą towarzyszącą realizowanego w ramach inwestycji pt. "Wykonanie projektu budowlanego dla inwestycji – Realizacja "pod klucz" przyłącza gazowego (PG) do PGE Energia Ciepła S.A. Oddział Wybrzeże – Elektrociepłownia w Gdyni wraz z uzyskaniem decyzji Pozwoleń na Budowę”,

odmawia stwierdzenia nieważności powyższej decyzji.

Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją z 28 lipca 2023 r., RDOŚ w Gdańsku, działając na wniosek PGE Energia Ciepła S.A. z 28 grudnia 2023 r. (wpływ do RDOŚ w Gdańsku w dniu 25 stycznia 2023 r.), na podstawie art. 104 k.p.a. oraz art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. f w związku z art. 71 ust. 2 pkt 2 oraz art. 84 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, ze zm.), dalej u.o.o.ś., określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia. Następnie, postanowieniem z 27 września 2023 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.420.4.2023.MR.24, RDOŚ w Gdańsku sprostował oczywistą omyłkę pisarską decyzji własnej z 28 lipca 2023 r.

[REDAKCYJA] pismem z 19 czerwca 2024 r., powołując się na art. 156 § 1 pkt 1 oraz art. 159 § 1 k.p.a. wniósł o stwierdzenie nieważności oraz wstrzymanie wykonania decyzji RDOŚ w Gdańsku z 28 lipca 2023 r.

W ocenie skarżącego omawiana decyzja RDOŚ w Gdańsku została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.), ze względu na to, że przedsięwzięcie nie powinno być realizowane jako inwestycja w zakresie terminalu (art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. f u.o.o.ś.), a decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach powinien był wydać wójt,

burmistrz lub prezydent miasta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowane dane przedsięwzięcie (art. 75 ust. 4 u.o.o.ś.). Skarżący na potwierdzenie swojego stanowiska wniósł o przeprowadzenie następujących dowodów, tj. analizy:

1. wniosku PGE Energia Ciepła S.A. z 1 sierpnia 2023 r. do Marszałka Województwa Pomorskiego o ustalenie lokalizacji inwestycji;
2. decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 13 października 2023 r., znak: DRE.WRC.4111.1.2.9.2023.1262.ESz, która zmienił swoją decyzję z 29 października 1998 r. nr WEE/29/1262/U/2/98/EB, o udzieleniu koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej;
3. opinii prawnej z 6 czerwca 2024 r. zleconej przez skarżącego i wykonanej przez adw. Michała Sowińskiego.

GDOŚ zawiadomieniem z 29 lipca 2024 r., znak: DOOŚ-WDŚII.420.19.2024.MKW.5, oraz zawiadomieniem z 30 lipca 2024 r., znak: DOOŚ-WDŚII.420.19.2024.MKW.6, poinformował strony o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z 28 lipca 2023 r., a także poinformował strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, jak i o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przed wydaniem decyzji, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 10 k.p.a. GDOŚ postanowieniem z 6 marca 2025 r., znak: DOOŚ-WDŚII.420.19.2024.MKW.11, odmówił wstrzymania wykonania ww. decyzji.

GDOŚ ustalił i zważył, co następuje.

Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest jednym z trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego i, zgodnie z art. 16 k.p.a., może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Podstawę stwierdzenia nieważności decyzji stanowi sześć wad decyzji wskazanych enumeratywnie w art. 156 § 1 pkt 1-6 k.p.a. oraz wady określone w przepisach odrębnych, tj. w art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. Dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji ma miejsce w sytuacji, gdy w sposób bezsporny jest ona dotknięta przynajmniej jedną z wad, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a., z uwzględnieniem przesłanek negatywnych określonych w treści § 2 powyższego przepisu.

Zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

1. wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,
2. wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,
3. dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco,
4. została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie,
5. była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały,
6. w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,

7. zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Podkreślenia wymaga fakt, że stwierdzenie nieważności decyzji jest instytucją szczególną, godzącą w zasadę trwałości decyzji administracyjnych, zatem zaistnienie przesłanki powodującej stwierdzenie nieważności musi być oczywiste i oczywistość tę należy wskazać.

Mając na uwadze charakter prowadzonego postępowania administracyjnego, którego istotą jest wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji obarczonych wadami kwalifikowanymi, GDOŚ dokonał oceny zaskarżonej decyzji i jej skutków prawnych, nie znajdując wad sankcjonujących stwierdzenie jej nieważności.

Odnosząc się do przesłanki wyrażonej w art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., tj. wydania decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości, należy wskazać, że regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla gazociągu w przypadku gdy instalacja do przesyłu ropy naftowej, produktów naftowych, substancji chemicznych lub gazu jest przedsięwzięciem mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret czwarte u.o.o.ś.) oraz kiedy przedsięwzięcie jest inwestycją w zakresie terminalu (art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. f u.o.o.ś.). W omawianym przypadku, ze względu na parametry gazociągu, tj. długość ok. 8,2 km, średnicę nominalną 300 mm oraz ciśnienie 8,4 MPa, przedmiotowe przedsięwzięcie należało zakwalifikować do przedsięwzięć potencjalnie mogących znacząco oddziaływać na środowisko (§ 3 ust. 1 pkt 31 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839), dalej r.o.o.ś.). Oznacza to, że właściwość rzeczowa RDOŚ w Gdańsku, w omawianym przypadku, mogła zaistnieć tylko i wyłącznie ze względu na realizację przedsięwzięcia na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, dalej u.g (w stanie prawnym obowiązującym na dzień wydania decyzji, tj. Dz. U. z 2023 poz. 924 ze zm.).

Zgodnie z art. 38 ust. 5 u.g., inwestycjami towarzyszącymi inwestycjom w zakresie terminalu są inwestycje realizowane przez odbiorcę końcowego dokonującego zakupu paliw gazowych, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (w stanie prawnym obowiązującym na dzień wydania decyzji, tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm.), na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła w jednostce wytwórczej lub jednostce kogeneracji - budowa przyłącza lub gazociągu, wraz z infrastrukturą niezbędną do ich obsługi, łączących tę jednostkę wytwórczą lub jednostkę kogeneracji z siecią gazową przesyłową lub dystrybucyjną. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 13a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm.), dalej u.p.e, odbiorca końcowy to odbiorca dokonujący zakupu paliw lub energii na własny użytek, przy czym do własnego użytku nie zalicza się energii elektrycznej zakupionej w celu jej magazynowania lub zużycia na potrzeby wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej oraz paliw gazowych

zakupionych w celu ich zużycia na potrzeby przesyłania, dystrybucji, magazynowania paliw gazowych, skraplania gazu ziemnego lub regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego.

W ocenie [REDAKTOWANE], RDOŚ w Gdańsku nie był organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdyż jego zdaniem przedsięwzięcie nie jest inwestycją towarzyszącą w rozumieniu art. 38 pkt 5 u.g. W ocenie skarżącego przedsięwzięcie nie spełnia warunków wskazanych w cytowanym przepisie ze względu na to, że elektrociepłownia w Gdyni, do której ma prowadzić gazociąg, nie posiada instalacji przystosowanych do jego spalania, a PGE Energia Ciepła S.A., zgodnie z decyzją Prezesa Regulacji Energetyki z 13 października 2023 r., posiada wyłącznie koncesję do spalania węgla kamiennego i oleju opałowego.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. f u.o.o.ś, organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji w sprawie terminalu jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Do inwestycji w zakresie terminalu należy zakwalifikować prace związane z terminalem regazyfikacyjnym skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, które wskazano w art. 2 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 1 u.g., a także prace związane z inwestycjami towarzyszącymi, które wskazano w art. 39 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 38 u.g., gdzie umiejscowiono katalog inwestycji towarzyszących inwestycjom w zakresie terminalu. Pośród wskazanych tam podmiotów ustawodawca nie wskazał bezpośrednio PGE Energia Ciepła S.A. jako podmiotu, który mógłby realizować inwestycje towarzyszące wskazane w tym przepisie. Wobec powyższego w omawianym przypadku zakwalifikowanie omawianego przedsięwzięcia jako „inwestycji w zakresie terminalu” może mieć miejsce wyłącznie na podstawie art. 38 pkt 5 u.g., tj. w sytuacji, w której PGE Energia Ciepła S.A. jest „odbiorcą końcowym dokonującym zakupu paliw gazowych, w rozumieniu przepisów u.p.e., na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła w jednostce wytwórczej lub jednostce kogeneracji - budowa przyłącza lub gazociągu, wraz z infrastrukturą niezbędną do ich obsługi, łączących tę jednostkę wytwórczą lub jednostkę kogeneracji z siecią gazową przesyłową lub dystrybucyjną”.

Mając na względzie, że gazociąg ma na celu przetransportowanie gazu ziemnego do elektrociepłowni w Gdyni, a więc miejsca przeznaczonego do produkcji energii elektrycznej i ciepła, to Spółka wpisuje się w definicję odbiorcy końcowego, wskazaną w art. 3 pkt 13 u.p.e., gdyż będzie ona dokonywała zakupu gazu ziemnego na użytek własny, a nie na potrzeby wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej oraz paliw gazowych zakupionych w celu ich zużycia na potrzeby przesyłania, dystrybucji, magazynowania paliw gazowych, skraplania gazu ziemnego lub regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego.

Sam fakt posiadania przymiotu odbiorcy końcowego nie umożliwia jednak automatycznego uznania przedsięwzięcia za inwestycję w zakresie terminalu. W tym celu koniecznym jest spełnienie dodatkowego warunku wskazanego w art. 38 pkt 5 u.g., tj. paliwo musi być zakupione „na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła w jednostce wytwórczej lub jednostce kogeneracji”.

Wskazać należy, że budowa gazociągu jest skomplikowanym i czasochłonnym zamierzeniem inwestycyjnym, którego nieprzerwana działalność musi wiązać się z szeregiem ciągłych działań technicznych, organizacyjnych i prawnych, związanych z zabezpieczeniem możliwości jego realizacji. Podkreślenia wymaga, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest decyzją inicjującą proces inwestycyjny. Możliwość posługiwania się tą decyzją w celu przeprowadzenia kolejnych postępowań administracyjnych jest zatem niezwykle istotna z punktu widzenia złożonego charakteru procesu inwestycyjnego analizowanego przedsięwzięcia.

Zaznaczyć należy, że określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia jest pierwszym etapem inwestycji, który warunkuje i determinuje wszystkie późniejsze działania w celu realizacji przedsięwzięcia, a także określa ramy, w jakich przedsięwzięcie może być realizowane. W orzecznictwie przyjmuje się, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter rozstrzygnięcia wstępnego względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełni ona względem niego funkcję prejudycjalną. Skutki prawne decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określone są w art. 86 u.o.o.ś. Tym samym uzyskanie pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie przesądza jeszcze o tym, czy inwestor przystąpi do realizacji planowanego przedsięwzięcia. Skoro bowiem decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa szczegółowe warunki realizowania zamierzonego przedsięwzięcia na danym terenie, to do inwestora będzie należała decyzja, czy przy spełnianiu określonych w decyzji wymagań, inwestycja będzie dla niego nadal opłacalna. Podkreślenia wymaga również, że uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest jednym z etapów realizacji inwestycji i nie musi oznaczać, że w przypadku pozytywnej decyzji zainteresowany realizacją inwestycji podmiot uzyska również pozostałe, wymagane odrębnymi przepisami pozwolenia umożliwiające mu realizację zamierzonego przedsięwzięcia.

Co do zasady decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach są wydawane dla przedsięwzięć dopiero planowanych. Jednocześnie ustalenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określają konkretne warunki środowiskowe, od których uzależnione jest zrealizowanie nowego przedsięwzięcia. Skoro więc udzielenie koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej, zgodnie z art. 35a oraz art. 37 ust. 5a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.), jest możliwe po spełnieniu warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją i zapewnieniu zdolności do dostarczania paliw lub energii w sposób ciągły i niezawodny, to niemożność zagwarantowania dostarczenia paliwa w sposób ciągły i niezawodny, uniemożliwia uzyskanie koncesji. Dodatkowo należy zauważyć, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest koniecznym uprzednie uzyskanie koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej i jej brak w dniu wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie świadczy o braku możliwości wytwarzania energii z tego typu paliwa w przyszłości. Tym bardziej, że inwestorem jest Spółka zarządzająca istniejącą elektrociepłownią

w Gdyni, której, jak wynika z KRS nr 0000013479, przedmiotem przeważającej działalności było i jest wytwarzanie energii elektrycznej. Nie ulega zatem wątpliwości, że to od możliwości wybudowania gazociągu zależy czy w elektrociepłowni będzie możliwe wybudowanie źródła spalania gazu ziemnego, a nie odwrotnie. W decyzji RDOŚ w Gdańsku z 28 lipca 2023 r. wskazano, że budowa gazociągu „zapewni dostawę paliwa gazowego do projektowanych bloków gazowych”, co w rzeczy samej pośrednio umożliwi wybudowanie bloków energetycznych opalanych gazem. Logicznym ciągiem przyczynowo-skutkowym jest zatem najpierw zapewnienie prawnej i technicznej możliwości dostarczania gazu ziemnego do zakładu, a dopiero w drugiej kolejności dążenie do wybudowania specjalnych jednostek wytwórczych lub jednostek kogeneracyjnych, w których gaz ziemny poprzez spalanie, zostanie przekształcony w energię elektryczną lub ciepło. Odwrotna kolejność działania oznaczałaby, że art. 38 pkt 5 u.g. byłby w gruncie rzeczy przepisem martwym, gdyż stosując retorykę skarżącego, ww. przepis mógłby znaleźć zastosowanie tylko w sytuacji, w której odbiorca końcowy musiałby zrealizować instalację przystosowaną do spalania gazu ziemnego, bez wcześniejszego zagwarantowania możliwości dostarczenia do niej tego paliwa. Należy pamiętać, że w każdym postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach istnieje ryzyko odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia w przypadku wystąpienia ściśle określonych przesłanek. Z brzmienia analizowanego przepisu nie wynika, aby intencją ustawodawcy było stworzenie sytuacji prawnej, w której inwestor, chcąc skorzystać z przepisów zawartych w u.g., musiałby wpierw wybudować instalację do spalania gazu ziemnego, aby w drugiej kolejności uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla budowy gazociągu. Brzmienie art. 38 pkt 5 u.g. nie wyklucza sytuacji, w której inwestor rozpoczyna wieloetapowy projekt, dążący do nieistniejących w dniu wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jednostek wytwórczych lub kogeneracyjnych, poczynawszy od zagwarantowania możliwości dostaw gazu ziemnego, co wymaga realizacji gazociągu. Celem wprowadzenia art. 38 pkt 5 u.g było zoptymalizowanie efektywnego rozplywu gazu ziemnego pochodzącego z terminalu nie tylko do sieci przesyłowych, a więc do sieci transportujących gaz ziemny na duże odległości, lecz również sieci dystrybucyjnych kierujących gaz ziemny do miejsca, w którym w sposób realny może być on wykorzystany. Ze względu na to, że to sieć dystrybucyjna stanowi bezpośrednie połączenie odbiorcy końcowego z siecią przesyłową, ustawodawca umożliwił budowę gazociągów nie tylko podmiotom wymienionym bezpośrednio z nazwy, lecz również wszystkim pozostałym podmiotom spełniającym warunki wskazane w art. 38 pkt 5 u.g. W omawianym przypadku PGE Energia Ciepła S.A spełnia wszystkie warunki wskazane w ww. przepisie, gdyż wybudowanie omawianego przedsięwzięcia umożliwi jej zakup gazu ziemnego, który będzie wykorzystany na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej.

W związku z powyższym właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, zgodnie z art. 21 § 1 k.p.a., z uwagi na położenie nieruchomości, na których terenie planuje się przedsięwzięcie, tj. na terenie województwa pomorskiego, a także z uwagi art. 123

ust. 1 u.o.o.ś. oraz na § 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2008 r. w sprawie nadania statutu Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku (Dz. U. z 2023 r. poz. 2446, ze zm.), jest RDOŚ w Gdańsku. Powyższe bezsprzecznie dowodzi, że decyzja RDOŚ w Gdańsku z 28 lipca 2023 r. nie została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza również nieważność decyzji, która została wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. O wydaniu decyzji bez podstawy prawnej możemy mówić w sytuacji, gdy „albo nie ma przepisu prawnego, który umocowuje administrację publiczną do działania, albo też przepis jest, ale nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania organów tej administracji, polegającego na wydawaniu decyzji administracyjnych i postanowień, rozumianych, jako indywidualne akty administracyjne zewnętrzne. Przepis taki daje podstawy albo do stosowania innych prawnych form działania administracji, albo wyznacza ściśle ramy i rodzaje załatwianych spraw przez wydanie decyzji” (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks Postępowania administracyjnego. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, str. 760).

Planowane przedsięwzięcie, zgodnie z art. 71 ust. 2 u.o.o.ś., należy do grupy przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a więc przedsięwzięć, które wymagają uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Należy zatem stwierdzić, że rozstrzygnięcie posiadało podstawę prawną, uprawniającą RDOŚ w Gdańsku do wydania decyzji i w tym względzie brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji w omawianym zakresie.

Odnosząc się z kolei do pojęcia „rażącego naruszenia prawa”, należy wyjaśnić, że dotyczy ono przypadku, kiedy przepis został naruszony bezpośrednio i w sposób niepozostawiający wątpliwości. Rażące naruszenie prawa musi być oczywiste, wyraźne i bezsporne, można zatem o nim mówić wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu wskazuje na ich oczywistą niezgodność (por. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 1380/13). Podkreślić jednak trzeba, że nie każde naruszenie prawa ma charakter naruszenia rażącego, tym samym nie każde naruszenie prawa stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji.

GDOŚ w toku prowadzonego postępowania nie stwierdził, aby zaskarżona decyzja w sposób rażący naruszyła jakikolwiek przepis prawa, mający zastosowanie przy jej wydaniu.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco.

Odnosząc się do ww. przesłanki, należy zauważyć, że naruszenie takie miałoby miejsce wówczas, gdyby tożsama podmiotowo i przedmiotowo sprawa, która została rozstrzygnięta zaskarżoną decyzją, została wcześniej rozstrzygnięta co do istoty inną decyzją ostateczną. Z akt niniejszej sprawy nie wynika, by PGE Energia Ciepła S.A. uzyskała dla przedmiotowo identycznego przedsięwzięcia inną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Należy

zatem stwierdzić, że w omawianym przypadku w obrocie prawnym funkcjonuje jedynie decyzja RDOŚ w Gdańsku z 28 lipca 2023 r. i posiada ona przymiot rozstrzygnięcia ostatecznego.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie.

Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1407/18 wadliwe jest utożsamianie skierowania decyzji do osoby niebędącej stroną postępowania (o czym stanowi art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.) z czynnością doręczenia decyzji. Skierowanie decyzji do określonego podmiotu, to wskazanie go w niej jako adresata rozstrzygnięcia, jako podmiotu, którego interesu prawnego decyzja dotyczy. Doręczenie decyzji nie jest „skierowaniem” decyzji do adresata przesyłki, lecz wykonaniem czynności związanej z realizacją obowiązku doręczenia decyzji stronom. Inicjatorem postępowania pierwszoinstancyjnego oraz adresatem, który nabył prawa w wyniku decyzji RDOŚ w Gdańsku z 28 lipca 2023 r. była PGE Energia Ciepła S.A. Zważając na powyższe, należy stwierdzić, że decyzja nie została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie zatem nie doszło do naruszenia art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. Nadmienić należy, że decyzja została doręczona wnioskodawcy, a także pozostałym stronom postępowania w trybie art. 49 k.p.a. tj. poprzez upublicznienie zawiadomienia RDOŚ w Gdańsku z 28 lipca 2023 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.420.4.2023.MR.21, informującym o wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która została była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały oraz, zgodnie z art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a, która w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą.

GDOŚ stwierdza, że zaskarżona decyzja nie zawiera rozstrzygnięcia sprawy, które byłoby niewykonalne w dniu jej wydania, a niewykonalność ta miałaby charakter trwały. W tym miejscu należy wyjaśnić, że decyzja jest niewykonalna w rozumieniu ww. przepisów wówczas, gdy zachodzi przeszkoda w jej wykonaniu, wynikająca z określonych przepisów prawa – istnieją prawne nakazy lub zakazy, lub jest ona faktycznie niemożliwa do wykonania, np. przy istniejącym stanie wiedzy technicznej. GDOŚ nie stwierdził, aby RDOŚ w Gdańsku kwestionowaną decyzją nałożył na wnioskodawcę obowiązki, które czyniłyby ww. decyzję niewykonalną. Dodatkowo treść nałożonych praw, w przypadku wykonania decyzji, nie wywołałaby czynu zagrożonego prawem, wobec czego w niniejszej sprawie nie zachodzi przesłanka wskazana w pkt 6 omawianego przepisu.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Przesłanka wskazana w art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji tylko wtedy, gdy przepis prawa materialnego przewiduje, że określona wadliwość decyzji powoduje jej nieważność z mocy prawa (wyrok NSA II OSK 1294/16).

Z powyższego wynika, że norma ta stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji tylko wtedy, gdy przepis prawa materialnego przewiduje, że określona wadliwość decyzji powoduje jej nieważność. W obowiązujących przepisach prawa brak jest klauzuli nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która z mocy prawa sankcjonowałaby wyeliminowanie z obrotu prawnego takiej decyzji, poprzez stwierdzenie jej nieważności. Tym samym bezsprzecznym jest, że zaskarżona decyzja nie zawiera wady powodującej jej nieważność z mocy prawa.

Mając na uwadze charakter prowadzonego postępowania administracyjnego, którego istotą jest wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji obarczonych wadami kwalifikowanymi, GDOŚ dokonał oceny skutków prawnych zaskarżonej decyzji RDOŚ w Gdańsku z 28 lipca 2023 r., nie znajdując wad sankcjonujących stwierdzenie jej nieważności.

GDOŚ podkreśla, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, w którym nie może dochodzić do ponownego rozpatrzenia sprawy, tak jak w postępowaniu odwoławczym. Postępowanie to ma na celu nie merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, ale wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji obarczonych wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji, ze względu na to, że stanowią katalog zamknięty, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Powinny być one interpretowane dosłownie, a nawet zawężająco (por. B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., str. 742). Stwierdzenie nieważności decyzji jest instytucją szczególną, godzącą w zasadę trwałości decyzji administracyjnych, zatem zaistnienie przesłanki powodującej stwierdzenie nieważności musi być oczywiste i oczywistość tę należy wykazać. W orzecznictwie podkreśla się, że stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej wymaga bezspornego ustalenia, że decyzja ta jest dotknięta jedną z wad wskazanych w powyższym przepisie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2338/11). GDOŚ, mając powyższe na uwadze, dokonał oceny decyzji RDOŚ w Gdańsku z 28 lipca 2023 r. pod względem wystąpienia przesłanek ujętych w art. 156 § 1 k.p.a. Zaskarżona decyzja jest wolna od wad, będących podstawą do stwierdzenia jej nieważności.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

- strona niezadowolona z niniejszej decyzji, zgodnie z art. 127 § 3 oraz art. 129 § 2 k.p.a., może zwrócić się do GDOŚ, w terminie czternastu dni od dnia jej doręczenia, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy;
- w trakcie biegu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenia sprawy strona, zgodnie z art. 127a § 1 w związku z art. 127 § 3 k.p.a., może zrzec się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wobec GDOŚ;

- z dniem doręczenia GDOŚ oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ostatnią ze stron, zgodnie z art. 127a § 2 w związku z art. 127 § 3 k.p.a., niniejsza decyzja staje się ostateczna i prawomocna;
- na niniejszą decyzję, zgodnie z art. 52 § 3 w związku z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.), dalej p.p.s.a., bez konieczności skorzystania z prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy;
- zgodnie z art. 54 § 1 oraz art. 53 § 1 p.p.s.a. skargę wnosi się za pośrednictwem GDOŚ w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji;
- skarżący, zgodnie z art. 230 p.p.s.a. w związku z § 2 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535), obowiązany jest do uiszczenia wpisu od skargi w kwocie 200 zł. Skarżący, co wynika z art. 239 p.p.s.a., może być zwolniona z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych;
- skarżącemu, zgodnie z art. 243 p.p.s.a., może być przyznane na jego wniosek prawo do pomocy. Wniosek ten jest wolny od opłat sądowych.

Piotr Otawski
 Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
 / – podpisany cyfrowo – /

Otrzymują:

1. [REDAKTED] (za pośrednictwem e-Puap);
2. PGE Energia Ciepła S.A., ul. Złota 59, 00-120 Warszawa;
3. pozostałe strony postępowania na podstawie art. 49 § 1 k.p.a. w związku z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś.

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku (za pośrednictwem e-Puap).