



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 16 kwietnia 2025 r.

DOOS-WDŚIII.420.5.2024.mk.6

POSTANOWIENIE

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 31 § 2 oraz art. 144 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej k.p.a., po rozpatrzeniu zażalenia Towarzystwa na rzecz Ziemi z 21 lipca 2023 r. na postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 12 lipca 2023 r., znak: WOO-II.420.60.2022.JC.23, odmawiające dopuszczenia go do udziału na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa gazociągów wysokiego ciśnienia DN300 i DN100 do zasilania bloku CCGT klasy 600 MW_e na terenie elektrowni Adamów”,

uchyła powyższe postanowienie w całości i dopuszcza Towarzystwo na rzecz Ziemi do udziału na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia.

UZASADNIENIE

Cytowanym w sentencji postanowieniem z 12 lipca 2023 r., znak: WOO-II.420.60.2022.JC.23, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu, biorąc za podstawę art. 31 § 2 oraz art. 123 § 1 k.p.a., odmówił dopuszczenia Towarzystwa na rzecz Ziemi, dalej Stowarzyszenie, do udziału na prawach strony w powyższym postępowaniu.

Pismem z 21 lipca 2023 r. Stowarzyszenie dochowując terminu przewidzianego przez k.p.a. wniosło, za pośrednictwem RDOŚ w Poznaniu, zażalenie na ww. postanowienie. Skarżący zarzuca, że organ pierwszej instancji błędnie wywiódł z przedłożonej przez niego argumentacji, że nie wykazał istnienia interesu społecznego, który przemawiałaby za dopuszczeniem go do udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia. Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonego postanowienia i o dopuszczenie go do udziału w postępowaniu na prawach strony.

Organ drugiej instancji ustalił i zważył co następuje.

Wnioskiem z 4 lipca 2023 r. Stowarzyszenie wystąpiło do RDOŚ w Poznaniu, wskazując jako podstawę prawną swojego żądania art. 44 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 2024 r. poz. 1112), dalej u.o.o.ś., lub alternatywnie, w zależności od przepisów mających zastosowanie w sprawie, art. 31 k.p.a., o dopuszczenie do udziału na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie gazociągów wysokiego ciśnienia DN300 i DN100 do zasilania bloku CCGT klasy 600 MW_e na terenie elektrowni Adamów. We wniosku Stowarzyszenie wskazało, że jest organizacją społeczną, ekologiczną, której głównym celem statutowym jest „zachowanie, ochranianie i odtwarzanie dziedzictwa przyrodniczego”, jak również, że 5 października 2001 r. zostało wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego, a więc prowadzi działalność statutową w zakresie ochrony środowiska minimum 12 miesięcy przed wszczęciem postępowania. Zdaniem Stowarzyszenia opisane cele statutowe umożliwiają udział organizacji w powyższym postępowaniu.

RDOŚ w Poznaniu, postanowieniem z 12 lipca 2023 r., znak: WOO-II.420.60.2022.JC.23, na podstawie art. 31 § 2 k.p.a., odmówił dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału na prawach strony w prowadzonym postępowaniu. Organ pierwszej instancji odmowę uargumentował tym, że Stowarzyszenie w złożonym wniosku nie wykazało istnienia interesu społecznego, który przemawiałby za dopuszczeniem go do udziału w tym postępowaniu. Stowarzyszenie nie przedstawiło jakichkolwiek powodów istotnych ze społecznego punktu widzenia, które wymagają ochrony w danym postępowaniu administracyjnym ze względu na konkretne okoliczności faktyczne. Nie określiło, w czym upatruje zagrożenie ze strony planowanego przedsięwzięcia oraz, na które komponenty środowiska mogłoby ono szkodliwie wpłynąć – a zatem nie przytoczyło żadnych okoliczności konkretyzujących interes społeczny w omawianej sprawie. Ponadto organ pierwszej instancji wskazał, że w sytuacji gdy dla wnioskowanej inwestycji, zaliczonej do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, nie został nałożony obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a zatem postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych warunkowanych przebiega bez udziału społeczeństwa, nie ma zastosowania art. 44 u.o.o.ś. W reakcji na powyższe, Stowarzyszenie wniosło zażalenie 21 lipca 2023 r.

Następnie 13 lipca 2023 r. RDOŚ w Poznaniu wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, znak: WOO-II.420.60.2022.JC.24, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla cytowanego na wstępie przedsięwzięcia. 15 sierpnia 2023 r. Stowarzyszenie złożyło odwołanie od ww. decyzji RDOŚ w Poznaniu.

W wyniku kontroli instancyjnej GDOŚ wydał postanowienie z 13 listopada 2024 r., znak: DOOŚ-WDŚZIL.420.20.2023.AFI.mk.2, którym uchylił postanowienie RDOŚ w Poznaniu z 12 lipca 2023 r. i umorzył postępowanie organu pierwszej instancji w tym zakresie. GDOŚ wskazał, że w okolicznościach rozpatrywanej sprawy postępowanie główne, w związku z którym Stowarzyszenie sformułowało wniosek na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., zostało zakończone ostateczną decyzją RDOŚ w Poznaniu z 13 lipca 2023 r. Postanowienie GDOŚ zostało przez Stowarzyszenie zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W wyniku kontroli sądowej, wyrokiem z 17 maja 2024 r., sygn. akt IV SA/Wa

434/24, WSA w Warszawie uchylił ww. postanowienie GDOŚ z 13 listopada 2024 r. Wyrok ten jest prawomocny. W ocenie Sądu zaskarżone postanowienie GDOŚ zostało wydane z naruszeniem przepisów prawa procesowego (art. 7, art. 8, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. oraz art. 31 § 2 w związku z art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 105 § 1 k.p.a.) mogących mieć wpływ na wynik sprawy. Sąd stwierdził, że brak było podstaw do przyjęcia, że merytoryczne zakończenie postępowania administracyjnego w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań spowodowało bezprzedmiotowość złożonego, jeszcze przed wydaniem tej decyzji, wniosku Stowarzyszenia o dopuszczenie do udziału w tym postępowaniu, co mogłoby uzasadniać umorzenie postępowania zażaleniowego. Nie można uznać, że wygasło uprawnienie Stowarzyszenia z art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. do domagania się dopuszczenia do udziału w postępowaniu. Wniosek ten został złożony w toku postępowania, wnioskodawca nie miał procesowego wpływu na prawomocne rozstrzygnięcie jego wniosku przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie w sprawie. Sąd wskazał, że ponownie rozpatrując sprawę GDOŚ będzie zobowiązany do rozpatrzenia merytorycznego zażalenia skarżącego Stowarzyszenia.

Pismem z 8 stycznia 2025 r. inwestor wniósł o utrzymanie w mocy postanowienia RDOŚ w Poznaniu z 12 lipca 2023 r. odmawiającego dopuszczenia Stowarzyszenia na prawach strony do postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowej inwestycji. Odniósł się również do zarzutów Stowarzyszenia dotyczących wydanej decyzji, w celu podważenia jego wiedzy eksperckiej w temacie, a tym samym zakwestionowania „przydatności udziału w postępowaniu”.

W analizowanej sprawie nie ulega wątpliwości, że podstawą prawną, w świetle której wniosek Stowarzyszenia z 4 lipca 2023 r. mógł zostać rozpatrzony, jest art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. Organ pierwszej instancji zasadnie bowiem uznał, że w sytuacji gdy dla wnioskowanej inwestycji, zakwalifikowanej jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, nie został nałożony obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a zatem postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych warunkowanych przebiega bez udziału społeczeństwa, nie ma zastosowania art. 44 u.o.o.ś. Tym samym Stowarzyszenie, żądając dopuszczenia do udziału w omawianym postępowaniu, winno było wykazać, w myśl wyżej cytowanego art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., zgodność celu statutowego z przedmiotem toczącego się postępowania oraz interes społeczny.

Poza sporem pozostaje również fakt, że zakres działalności stowarzyszenia oraz przedmiot postępowania prowadzonego przez RDOŚ w Poznaniu są zbieżne. Kluczowa działalność Stowarzyszenia, tj. „zachowanie, ochranianie i odtwarzanie dziedzictwa przyrodniczego” w pełni wpisuje się w tematykę postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w trakcie którego ocenia się możliwość wystąpienia potencjalnie znacząco negatywnych oddziaływań na środowisko oraz ich skalę, wskutek realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie gazociągów wysokiego ciśnienia DN300 i DN100 do zasilania bloku CCGT klasy 600 MW_e na terenie elektrowni Adamów. Zaznaczyć przy tym należy, że pomimo iż ww. cel statutowy stwarza możliwość udziału Stowarzyszenia w omawianym postępowaniu, to jednak spełnienie wniesionego żądania uwarunkowane jest wykazaniem istnienia interesu społecznego, który łącznie z celami statutowymi uzasadniałby

dopuszczenie Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu. Okoliczność wystąpienia powyższej przesłanki zakwestionował organ pierwszej instancji.

Jak wynika z wniosku Stowarzyszenia z 4 lipca 2023 r., realizacja celów statutowych uzasadnia wystąpienie interesu społecznego w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanych gazociągów. W ocenie organu odwoławczego RDOŚ w Poznaniu zasadnie stwierdził, że powyższa argumentacja była niewystarczająca do uznania, że w przedmiotowej sprawie zaistniał interes społeczny, który przemawiałby za dopuszczeniem go do udziału w omawianym postępowaniu. Przede wszystkim wskazać należy, że błędnym jest założenie Stowarzyszenia, że sama realizacja celów statutowych niejako z góry uzasadnia wystąpienie interesu społecznego. Okoliczność istnienia interesu społecznego nie wynika bowiem z możliwości realizacji celów statutowych organizacji społecznej, ale z faktu potrzeby ochrony praw publicznych lub praw danej grupy społecznej. Zatem to zaistnienie interesu społecznego będzie uzasadniało możliwość podjęcia przez organizację działalności w ramach jej celów statutowych, a nie odwrotnie.

Z samej proekologicznej działalności Stowarzyszenia nie można wywodzić automatycznych uprawnień do uczestniczenia na prawach strony w postępowaniu administracyjnym na ogólnych zasadach wynikających z art. 31 § 1 k.p.a., która z kolei byłaby wystarczającym kryterium, gdyby w przedmiotowej sprawie miał zastosowanie art. 44 u.o.o.ś. Pomimo, że przepisy prawa nie definiują pojęcia „interesu społecznego”, to z doktryny orzeczniczej wynika, że interes ten wymaga konkretyzacji poprzez wskazanie przez wnioskującego o dopuszczenie do udziału w danym postępowaniu administracyjnym wartości istotnych ze społecznego punktu widzenia i odniesienia ich do przedmiotu tego postępowania. Takich okoliczności skarżący nie wykazał w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Argumentując swoje żądanie przed RDOŚ w Poznaniu, Stowarzyszenie nie określiło, w czym upatruje zagrożenie ze strony planowanego przedsięwzięcia oraz na które komponenty środowiska mogłoby ono szkodliwie wpłynąć – a zatem nie przytoczyło żadnych okoliczności konkretyzujących interes społeczny w omawianej sprawie.

Jak wynika z wyroku WSA w Warszawie z 17 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2469/16, „Ustawodawca nie dał organizacjom społecznym uprawnień kontrolnych do badania i nadzorowania przebiegu postępowania administracyjnego. Z woli ustawodawcy organizacje społeczne mogą wstępować do udziału w postępowaniu, o ile mają w tym interes społeczny. Za udziałem organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym interes społeczny przemawia tylko wtedy, gdy będzie ona dysponowała wiedzą merytoryczną w kwestiach objętych swoimi celami statutowymi, ale i rozeznaniem w sprawie, w której ma zamiar uczestniczyć. Organizacja ubiegająca się o dopuszczenie do udziału w postępowaniu winna zatem wykazać – konkretnie i szczegółowo – interes społeczny w tym postępowaniu, uzasadnić potrzebę ochrony obiektywnie istniejącego interesu społecznego, a także wskazać jak realnie jest w stanie bronić interesu społecznego.”

Stowarzyszenie nie zawarło we wniosku uzasadnienia dotyczącego działania w interesie społecznym, co wynikało z jego błędnego założenia, że RDOŚ w Poznaniu będzie przeprowadzał ocenę oddziaływania na środowisko. Brak uzasadnienia winien skłonić organ pierwszej instancji do wezwania Stowarzyszenia (na podstawie art. 50 § 1 k.p.a.) do

uzupełnienia wniosku i umożliwienia przedstawienia argumentacji odnośnie interesu społecznego przed wydaniem rozstrzygnięcia.

Jak wynika zatem z powyższego, do momentu wydania przez organ pierwszej instancji skarżonego postanowienia, Stowarzyszenie nie wykazało powiązania interesu społecznego z omawianym postępowaniem. Spełnienie tego obowiązku nastąpiło dopiero w rozpatrywanym zażaleniu, w którym Stowarzyszenie, przedstawiając zagrożenia, jakie jego zdaniem wiążą się z realizacją ww. przedsięwzięcia, wskazało na konkretne okoliczności uzasadniające zaistnienie interesu społecznego w przedmiotowej sprawie, tj.:

- oddziaływanie na różnorodność biologiczną w tym gatunki chronienie, ze względu na braki i błędy w przeprowadzonej inwentaryzacji przyrodniczej, co doprowadziło do niewystarczającego rozpoznania środowiska, na które będzie miało wpływ planowane przedsięwzięcie;
- oddziaływanie na środowisko wodne, w tym wody gruntowe, z uwagi na brak w dokumentacji kompleksowego wskazania cieków (sztucznych lub naturalnych), które będą odbiornikami płuczki i odwodnień wykopów; nie wskazano również cieków podlegających regulacji, która doprowadzi do zubożenia ekosystemów wodnych;
- oddziaływanie na siedliska o charakterze leśnym, z uwagi na brak w dokumentacji dokładnych danych dotyczących wycinki (powierzchnia, skład drzewostanu oraz jakie tworzą siedliska) oraz danych dotyczących odwodniania (m.in. na etapie realizacji inwestycji);
- oddziaływanie na ludzi, z uwagi na możliwość skażenia wód powierzchniowych i gruntowych oraz ryzyka wystąpienia awarii (w szczególności w miejscach przecięcia istniejących instalacji).

Odnosząc się do stanowiska inwestora o bezpodstawności zarzutów Stowarzyszenia, dotyczących oddziaływania planowanych gazociągów na środowisko, należy zauważyć, że w przepisie art. 31 § 2 k.p.a. zawarto sformułowanie „uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione”, które to sformułowanie nie daje podstaw do żądania od organizacji społecznej udowodnienia konkretnych okoliczności, ale podania okoliczności, które czynią jej wniosek uzasadnionym, a więc okoliczności, które uprawdopodobniają, że wskazywany przez organizację społeczną skutek może wystąpić.

Mając na uwadze, że obowiązkiem organu drugiej instancji jest ponowne rozpatrzenie sprawy w pełnym zakresie, zarówno co do okoliczności faktycznych i prawnych, a zatem i wzięcie pod uwagę argumentacji przedstawianej w środku zaskarżenia, GDOŚ uznał, że pomimo wcześniejszych zaniedbań na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, Stowarzyszenie dopełniło, złożonym zażaleniem, wymagań stawianych przez art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a.

Pomimo, że RDOŚ w Poznaniu 13 lipca 2023 r. wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia, a tym samym zakończył postępowanie w sprawie, to organ drugiej instancji nadal może orzekać o dopuszczeniu Stowarzyszenia do postępowania na prawach strony, co wprost wynika z wyroku WSA w Warszawie z 17 maja 2024 r., sygn. akt IV SA/Wa 434/24.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsze postanowienie jest ostateczne w administracyjnym toku instancji. Na postanowienie nie służy stronom skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

PIOTR OTAWSKI

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska

/ – podpisano cyfrowo – /

Otrzymują:

1. r.pr. Michał Cebula, pełnomocnik Towarzystwa na rzecz Ziemi, adres do korespondencji e-puap: /TNZ/skrytka;
2. r.pr. Joanna Sebzda-Załużska, pełnomocnik PAK CCGT Sp. z o.o., adres do korespondencji e-puap: /joannasebzda/domyslna;
3. Pozostałe strony postępowania zgodnie z art. 49 k.p.a. w związku z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś.

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu, e-puap: /RDOS_w_Poznaniu/SkrytkaESP.