



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-WDŚZOO.420.25.2021.KN.2

Warszawa, dnia 17 czerwca 2021 r.

ZAWIADOMIENIE

Na podstawie art. 49 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), dalej *kpa*, w związku z art. 74 ust. 3 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 2021 r. poz. 247, ze zm.), dalej *ustawa oos*, zawiadamiam strony, że postanowieniem z dnia 9 czerwca 2021 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.25.2021.KN.1, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska stwierdził niedopuszczalność odwołania od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 24 marca 2021 r., znak: WOOŚ.420.16.2020.DK, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: *Budowa przyłącza gazowego na potrzeby źródła wytwórczego CCGT w Elektrowni Ostrołęka C*.

Upubliczniono w dniach: od do

Pieczęć urzędu i podpis:

Z upoważnienia
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
Zastępcą Dyrektora Departamentu
Ocen Oddziaływania na Środowisko
Dorota
Dorota Toryt-Szumańska

Art. 49 § 1 kpa Jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

Art. 74 ust. 3 ustawy oos Jeżeli liczba stron postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub innego postępowania dotyczącego tej decyzji przekracza 10, stosuje się art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego.



Warszawa, dnia 9 czerwca 2021 r.

GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-WDŚZOO.420.25.2021.KN.1

URZĄD GMINY
w Troszynie

Wpłynęło dnia 21.06.2021
Nr 462/21 zał. 8

POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 134 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), dalej jako *Kpa*, w związku z odwołaniem Stowarzyszenia Pracownia na Rzecz Wszystkich Istot z dnia 20 kwietnia 2021 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku, dalej jako RDOŚ w Białymstoku, z dnia 24 marca 2021 r., znak: WOOŚ.420.16.2020.DK, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: *Budowa przyłącza gazowego na potrzeby źródła wytwórczego CCGT w Elektrowni Ostrołęka C*,

stwierdzam niedopuszczalność ww. odwołania.

Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją RDOŚ w Białymstoku, na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2 oraz art. 84 ust. 1 i 1a 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 2021 r. poz. 247, ze zm.), dalej jako *ustawa OOŚ*, po rozpatrzeniu wniosku Elektrowni Ostrołęka Sp. z o.o. z dnia 19 listopada 2020 r., stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a także określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

W dniu 20 kwietnia 2021 r. odwołanie od ww. decyzji wniosło Stowarzyszenie Pracownia na Rzecz Wszystkich Istot, dalej jako Pracownia, powołując się na art. 44 ust. 2 *ustawy OOŚ*.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, dalej jako GDOŚ, ustalił i zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 134 przepis pierwszy *Kpa* organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania. Przesłanki do stwierdzenia niedopuszczalności odwołania mogą mieć charakter podmiotowy lub przedmiotowy. O zaistnieniu przesłanki podmiotowej możemy mówić m.in. w sytuacji, gdy jednostka wnosząca odwołanie nie ma legitymacji prawnej do jego wniesienia. Legitymacja prawna do wniesienia odwołania od decyzji wydanej w I instancji, co z kolei wynika z art. 127 § 1 *Kpa*, służy co do zasady wyłącznie stronie postępowania, którą w przypadku postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę – art. 74 ust. 3a *ustawy OOŚ*. Ponadto prawo

do wniesienia odwołania służy również organizacji społecznej, która uczestniczyła w postępowaniu na prawach strony, zgodnie z art. 31 § 3 *Kpa*.

Z sytuacją braku legitymacji do wniesienia odwołania mamy do czynienia w analizowanej sprawie, bowiem przedmiotowe odwołanie zostało złożone przez podmiot niebędący stroną postępowania ani nie występujący w postępowaniu w charakterze podmiotu na prawach strony, czemu we wniesionym odwołaniu nie zaprzecza sama Pracownia. Z akt sprawy wynika również, że Pracownia przed wydaniem kwestionowanej decyzji nawet nie żądała dopuszczenia do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 *Kpa*, tym samym nie skorzystała z przysługujących jej uprawnień procesowych.

Do wniesienia odwołania w przedmiotowej sprawie, wbrew twierdzeniu Pracowni, nie uprawnia jej art. 44 ust. 2 *ustawy OOS*.

Zgodnie z art. 44 ust. 2 *ustawy OOS* organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ I instancji. Dopuszczalność wniesienia odwołania uzależniona jest od kumulatywnego spełnienia przesłanek, o których mowa w ust. 1 powyższego artykułu (por. W. Jacyno, J. Rewkowska [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, str. 276 i przywołane tam orzecznictwo), tj.:

- prowadzenie przez organizację działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania;
- postępowanie, w którym chce uczestniczyć organizacja, wymaga udziału społeczeństwa.

Nie budzi żadnych wątpliwości, że Pracownia prowadzi działalność statutową w zakresie ochrony środowiska przez okres dłuższy niż 12 miesięcy przed dniem wszczęcia omawianego postępowania. Analizowane postępowanie nie jest jednak postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa, bowiem organ I instancji orzekł o braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 *ustawy OOS* przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania na środowisko. W przedmiotowej sprawie planowane zamierzenie inwestycyjne zostało zakwalifikowane jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jest fakultatywny. Jednakże organ I instancji, po przeanalizowaniu przesłanek określonych w art. 63 ust. 1 *ustawy OOS*, odstąpił od nałożenia powyższego obowiązku, co znalazło swoje odzwierciedlenie w pkt I decyzji z dnia 24 marca 2021 r. Tym samym przeprowadzone przez RDOŚ w Białymstoku postępowanie nie stanowiło postępowania, w którym wymagany był udział społeczeństwa. Konsekwentnie w przedmiotowej sprawie nie znajdują zastosowania regulacje art. 44 *ustawy OOS*, w świetle których Pracownia jako organizacja ekologiczna mogłaby skutecznie wnieść środek zaskarżenia. Powyższe potwierdza

ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 23 lipca 2019 r., sygn. akt: II OSK 2335/17, NSA wskazał, że: *Z brzmienia przytoczonych powyżej regulacji, zawartych w art. 44 ust. 1 i 2 u.u.i.o.ś., wynika, że jednym z warunków, od spełnienia których uzależnione jest ich zastosowanie, jest to, by w określonym postępowaniu był wymagany udział społeczeństwa*; a w wyroku z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. akt: II OSK 1507/15: *Brak podstaw do tego, aby przepis art. 44 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku (...) wbrew jego wyraźnemu brzmieniu, wyklądać w ten sposób, że stanowi on podstawę udziału organizacji ekologicznej także w takim postępowaniu, w którym nie przeprowadzono oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, czyli w takim postępowaniu, które zgodnie z art. 79 ust. 1 tej ustawy, nie wymaga udziału społeczeństwa*. Identyczne stanowisko znajduje się również w wyrokach NSA z dnia 23 marca 2021 r., sygn. akt: III OSK 84/21, oraz z dnia 28 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 2192/16.

GDOŚ nie aprobuje stanowiska Pracowni, zawartego na str. 6 odwołania, że w ramach badania legitymacji prawnej do wniesienia odwołania w przedmiotowej sprawie możliwa jest kontrola zgodności z prawem decyzji RDOŚ w Białymstoku z dnia 24 marca 2021 r. Wprowadzałoby to bowiem: *nieprzewidziany w k.p.a. „mieszany” tryb kontroli przez organ odwoławczy decyzji organu I instancji* (wyrok NSA z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt: II OSK 3276/17). W przywołanym wyroku Sąd podkreślił, że: *W ramach kontroli dopuszczalności wniesienia odwołania organ odwoławczy nie może dokonywać merytorycznej oceny decyzji organu I instancji, gdyż to nie sama decyzja jest przedmiotem oceny tylko możliwość rozpoznania odwołania tej decyzji*. Dopuszczenie powyższego oznaczałoby zakwestionowanie skargowego charakteru postępowania odwoławczego, poprzez przyjęcie, że organ odwoławczy jest uprawniony do jego wszczęcia z urzędu. Stanowiłoby to również o rażącym naruszeniu art. 127 § 1 Kpa.

GDOŚ nie podziela również opinii Pracowni, że: *Skarżący posiada legitymację procesową w postępowaniu wywiedzioną bezpośrednio z przepisów konwencji z Aarhus* (str. 4 odwołania z dnia 20 kwietnia 2021 r.). Przywoływany przez Pracownię art. 9 ust. 2 konwencji z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r. Nr 78 poz. 706), dalej jako *konwencja z Aarhus*, zawiera bowiem normy prawne sformułowane w formie generalnych wytycznych, które wymagały konkretyzacji w ramach polskiego porządku prawnego. Wynika to z przepisów art. 9 ust. 1-5 konwencji z Aarhus, które przewidywały wprowadzenie do systemów prawnych państw członkowskich szczegółowych procedur odwoławczych umożliwiających rozpoznanie sprawy przez sąd lub inny niezależny i bezstronny organ powołany z mocy ustawy. Realizacja tych obowiązków nastąpiła m.in. w przepisach art. 44 ustawy OOŚ, gdzie przewidziano szczegółowe rozwiązania dotyczące udziału organizacji ekologicznych w sprawach dotyczących ochrony środowiska. Z tego względu w doktrynie prawa wskazuje się, że: *organizacje ekologiczne nie mogą przed polskimi organami administracji i sądami administracyjnymi wywodzić swojej legitymacji procesowej bezpośrednio z Konwencji z Aarhus* (W. Jacyno, J. Rewkowska [w:] op. cit., str. 268; por. też wyrok NSA z dnia 23 lipca 2019 r., sygn. akt: II OSK 2335/17). Należy również zwrócić uwagę, że uprawnienia społeczeństwa w zakresie kwestionowania rozstrzygnięć administracyjnych nie są bezwarunkowe, a prawo krajowe może nakładać dodatkowe wymagania w tym zakresie, co wynika z art. 9 ust. 2 i 3 konwencji z Aarhus. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w przywołanym przez Pracownię wyroku

Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt: C-664/15, w którym wskazano, że w prawie krajowym mogą istnieć ograniczenia o charakterze proceduralnym co do udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu, o ile nie naruszają prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem (pkt 87–91 ww. wyroku).

Ponadto organ odwoławczy nie zgadza się ze stanowiskiem Pracowni, że możliwe jest wywiedzenie prawa do złożenia odwołania w przedmiotowej sprawie na gruncie przepisów art. 11 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. *w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko* (Dz. U. UE L. 2012.26.1), dalej jako *dyrektywa 2011/92/UE*. W świetle ust. 1 ww. przepisu państwa członkowskie zapewniają, by zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym, członkowie zainteresowanej społeczności mający: wystarczający interes lub ewentualnie podnoszący naruszenie prawa, gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego, mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność decyzji, działań lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa. Jak wynika z przytoczonego przepisu, państwa członkowskie winny zapewnić ww. uprawnienia zainteresowanej społeczności, którą stanowią m.in. organizacje ekologiczne, z dochowaniem wymogów *dyrektywy 2011/92/UE* dotyczących udziału społeczeństwa. Z kolei art. 6 ust. 2 *dyrektywy 2011/92/UE* zobowiązuje państwa członkowskie do informowania społeczeństwa o wskazanych tym przepisem kwestiach – a więc do zagwarantowania mu udziału – w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska określonych w art. 2 ust. 2, tj. w ramach których przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko. A zatem przepisy ww. dyrektywy regulują dostęp zainteresowanej społeczności do procedury odwoławczej od decyzji, w ramach której przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko. Interpretacja ta zgodna jest również z art. 6 ust. 4 *dyrektywy 2011/92/UE*, który określa prawo udziału zainteresowanej społeczności wyłącznie w stosunku do ww. postępowań. Natomiast uprawnienia do wnoszenia środka zaskarżenia od decyzji, której wydanie nie wiązało się z zapewnieniem udziału społeczeństwa, wynikają z przepisów krajowych, tj. z art. 127 *Kpa*. Kwestia uzyskania przez organizacje społeczne (w tym organizacje ekologiczne) prawa do występowania w takim postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony została uregulowana w art. 31 *Kpa*. A zatem w ocenie GDOŚ stwierdzenie niedopuszczalności odwołania Pracowni z dnia 20 kwietnia 2021 r. nie stanowi o naruszeniu przepisów art. 11 *dyrektywy 2011/92/UE*.

Należy podkreślić, że przepisy art. 31 *Kpa* i art. 44 *ustawy OOS* gwarantują szeroki dostęp organizacji społecznych, w tym również organizacji ekologicznych, do postępowań administracyjnych dotyczących środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, przeprowadzanych zarówno z udziałem społeczeństwa, jak i bez takiego udziału, a także do procedury odwoławczej od decyzji wydawanych w takich sprawach. Co więcej, organizacja ekologiczna, której podstawowym celem jest działanie na rzecz ochrony środowiska, powinna dokładać starań w pozyskiwaniu z powszechnie dostępnych źródeł informacji związanych z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi w sprawach dotyczących inwestycji

mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, aby móc na możliwie wczesnym etapie tego rodzaju postępowania wstąpić do postępowania na prawach strony (por. wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 2192/16). W przedmiotowej sprawie RDOŚ w Białymstoku opublikował w Biuletynie Informacji Publicznej zawiadomienia o wszczęciu omawianego postępowania, a także o kolejnych czynnościach podjętych w tej sprawie. Pracownia jako organizacja społeczna zajmująca się ochroną środowiska miała zatem możliwość ubiegania się o dopuszczenie do udziału w postępowaniu przed organem I instancji na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 *Kpa*, lecz z tego uprawnienia nie skorzystała. Nie sposób zatem uznać, że naruszone zostało prawo Pracowni do procedury umożliwiającej kwestionowanie działań władz publicznych, które mogłyby – w opinii Pracowni – naruszać postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska, o której mowa w art. 9 *konwencji z Aarhus*.

Rekapitulując, Stowarzyszenie Pracownia na Rzecz Wszystkich Istot nie posiadało legitymacji do wniesienia środka zaskarżenia od decyzji RDOŚ w Białymstoku z dnia 24 marca 2021 r. na podstawie przywołanych przez tę organizację przepisów art. 44 *ustawy OOS*. A zatem, na podstawie art. 134 *Kpa*, przedmiotowe odwołanie należało uznać za niedopuszczalne.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsze postanowienie jest ostateczne w administracyjnym toku instancji. Na postanowienie, zgodnie z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.), służy skarga wnoszona na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w terminie 30 dni od dnia otrzymania postanowienia.



z upoważnienia
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
Zastępcy Generalnego Dyrektora
Ochrony Środowiska

Marcel Kajs

Otrzymują:

1. Elektrownia Ostrołęka Sp. z o.o., ul. Elektryczna 3, 07-401 Ostrołęka;
2. Stowarzyszenie Pracownia na Rzecz Wszystkich Istot, reprezentowane przez Prezesa Zarządu – Radosława Ślusarczyka, ul. Jasna 17, 43-360 Bystra – ePUAP;
3. pozostałe strony postępowania – na podstawie art. 49 § 1 *Kpa* w związku z art. 74 ust. 3 *ustawy* OOS.

Do wiadomości:

1. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku, ul. Dojlidy Fabryczne 23, 15-554 Białystok;
2. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie, ul. Henryka Sienkiewicza 3 00-015 Warszawa;
3. Urząd Miasta Ostrołęki, Plac Gen. Józefa Bema 1, 07-400 Ostrołęka;
4. Urząd Gminy w Rzekuniu, ul. Kościuszki 33, 07-411 Rzekuń;
5. Urząd Gminy w Troszynie, ul. Słowackiego 13, 07-405 Troszyna;
6. Urząd Gminy Miastkowo, ul. Łomżyńska 32, 18-413 Miastkowo;
7. Urząd Gminy Śniadowo, ul. Ostrołęcka 11, 18-411 Śniadowo;
8. Ministerstwo Infrastruktury, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa.