



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 13 08 2016 r.

DOOŚoall.4210.3.2016.EK.1

POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 138 § 2 oraz art. 144 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U.2016.23 j.t.), dalej kpa, w związku z art. 127 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. 2016.353j.t.), dalej ustawy ooś, po rozpatrzeniu zażalenia Stowarzyszenia Zwykłego „Zdrowy Region”, reprezentowanego przez adwokat Edytę Kaczmarek- Lemierz, na postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 10 listopada 2015 r., znak: WOŚ-I.4210.26.2015.MŁ.16, o odmowie uznania Stowarzyszenia Zwykłego „Zdrowy Region” z siedzibą w Kadłubie za stronę w toczącym się postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dla przedsięwzięcia polegającego na budowie zespołu elektrowni wiatrowych, składającego się z dwudziestu turbin wiatrowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą elektroenergetyczną i drogowo – budowlaną, zlokalizowanego w obrębach: Ruda, Nowy Świat, Rychłowice, Gaszyn, Kadłub gmina Wieluń, w obrębach: Wierzchlas, Mierzyce, Łaszew Rządowy, Łaszew Ab, Strugi gmina Wierzchlas, w obrębach: Kamionka, Pątnów gmina Pątnów oraz w obrębie Krzyworzeka gmina Mokrsko

**uchylam zaskarżone postanowienie i przekazuję sprawę do ponownego
rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.**

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 22 października 2015 r., Stowarzyszenie „Zdrowy Region”, zwróciło się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi o dopuszczenie do udziału w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

dla przedsięwzięcia polegającego na budowie zespołu elektrowni wiatrowych, składającego się z dwudziestu turbin wiatrowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą elektroenergetyczną i drogowo – budowlaną, zlokalizowanego w obrębach: Ruda, Nowy Świat, Rychłowice, Gaszyn, Kadłub gmina Wieluń, w obrębach: Wierzchlas, Mierzyce, Łaszew Rządowy, Łaszew Ab, Strugi gmina Wierzchlas, w obrębach: Kamionka, Pątnów gmina Pątnów oraz w obrębie Krzyworzeka gmina Mokrsko, powołując się na ustawę prawo o stowarzyszeniach, ustawę ooś oraz regulamin Stowarzyszenia.

Postanowieniem z dnia 10 listopada 2015 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi odmówił dopuszczenia Stowarzyszenia „Zdrowy Region” do udziału na prawach strony w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia.

Zażalenie na ww. postanowienie wniosło Stowarzyszenie Zwykłe „Zdrowy Region”, reprezentowane przez adwokat Edytę Kaczmarek- Lemierz. W zażaleniu wskazano, że wnioski o uznanie Stowarzyszenia za stronę postępowania złożono w dniu 23 października 2015 r., natomiast Stowarzyszenie zostało wpisane do rejestru stowarzyszeń zwykłych w dniu 3 października 2014 r. Działalność statutowa polegająca na ochronie środowiska prowadzona jest przez stowarzyszenie od dnia wpisu do rejestru. Zatem od dnia wpisu do rejestru do dnia złożenia wniosku o uznanie za stronę postępowania minęło 12 miesięcy.

W uzasadnieniu postanowienia Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi powołał się na art. 44 ust. 1 ustawy ooś (uznając go za przepis szczególny w stosunku do art. 31 § 1 kpa) zgodnie z którym, organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Organ wskazał, że nie zaistniały łącznie wszystkie ww. przesłanki. Po pierwsze dla przedmiotowej inwestycji nie zostało do tej pory wydane postanowienie nakładające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a jak wynika z art. 79 ust. 1 ustawy ooś, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko. Po drugie, jak wynika z akt sprawy, Stowarzyszenie nie prowadzi działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy.

Mając na uwadze zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, którego istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia

sprawy, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w ramach postępowania zażaleniowego dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego, w tym wniosku Stowarzyszenia o dopuszczenie do udziału w postępowaniu z dnia 22 października 2015 r., zaskarżonego postanowienia oraz wniesionego zażalenia. W toku postępowania zażaleniowego organ drugiej instancji rozpatrzył sprawę w pełnym zakresie co do okoliczności faktycznych i prawnych, znajdując podstawy uzasadniające uchylenie zaskarżonego postanowienia oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Zgodnie z art. 138 § 2 w związku z art. 144 kpa, organ odwoławczy może uchylić zaskarżone postanowienie w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy postanowienie zostało wydane 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.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że art. 31 kpa i art. 44 ustawy ooś stanowią odrębne i samodzielne instrumenty prawne umożliwiające organizacjom społecznym udział w postępowaniach prowadzonych przez organy administracji publicznej.

Zgodnie z art. 31 § 1 pkt 2 kpa organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny; organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony (§ 3).

Natomiast, zgodnie z art. 44 ustawy ooś, organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania.

Z powyższego wynika, że możliwość udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym w trybie art. 31 kpa ma charakter uniwersalny, ponieważ dotyczy potencjalnie każdej organizacji społecznej i każdego postępowania, natomiast art. 44 ustawy ooś przyznaje taką możliwość wyłącznie organizacjom ekologicznym i dotyczy wyłącznie postępowań wymagających udziału społeczeństwa. Odmienne są również zasadnicze przesłanki statuujące udział organizacji w postępowaniu: w przypadku przepisów kpa muszą przemawiać za tym cele statutowe organizacji oraz interes społeczny, zgodnie natomiast z przepisami ustawy ooś – wyłącznie cele statutowe (organizacja musi prowadzić działalność w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody). Artykuł 44 ustawy ooś przyznaje

organizacjom ekologicznym możliwość udziału w szczególnej kategorii postępowań, po spełnieniu określonych w nim warunków, jednakże bez konieczności zaistnienia interesu społecznego, który przemawiałby za udziałem organizacji w postępowaniu. Przepis ten jest przepisem szczególnym, przy czym nie wyłącza możliwości stosowania przepisów ogólnych, wynikających z art. 31 kpa, za wyjątkiem § 4 powyższego artykułu. Niebudzącym wątpliwości jest, że z art. 44 powyższej ustawy nie wynika brak możliwości udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa na zasadach ogólnych.

Zatem, skoro wyłączenia pewnej kategorii podmiotów od udziału w postępowaniu administracyjnym nie można domniemywać, gdyż może to mieć miejsce tylko wówczas, gdy przepis prawa tak stanowi, organizacje ekologiczne w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymagającym przeprowadzenia udziału społeczeństwa mogą uczestniczyć na zasadach ogólnych, wynikających z przepisów kpa lub w oparciu o przepisy ustawy ooś. Podkreślić przy tym należy, że to wolą organizacji jest, czy chce uczestniczyć w danym postępowaniu ze względu na interes społeczny, czy ze względu na prowadzenie działalności w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody.

We wniosku Stowarzyszenie nie wskazało wprost artykułu, na podstawie którego chce przystąpić do prowadzonego postępowania, powołało się jedynie na ustawę ooś oraz ustawę Prawo o stowarzyszeniach. W związku z powyższym obowiązkiem organu było wyjaśnienie, na jakiej podstawie (art. 31 kpa czy art. 44 ustawy ooś) Stowarzyszenie żąda dopuszczenia do udziału w postępowaniu.

Organ pierwszej instancji w sentencji zaskarżonego postanowienia jako podstawę prawną powołał zarówno przepisy art. 31 kpa, jak i art. 44 ustawy ooś. Natomiast jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia, organ, odmawiając dopuszczenia Stowarzyszenia na prawach strony, rozpatrzył jedynie przesłanki wynikające z art. 44 ustawy ooś, uznając, iż jest on przepisem szczególnym w stosunku do art. 31 kpa.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi, prawidłowo ustalił, że nie zostały spełnione wszystkie przesłanki wskazane w art. 44 ustawy ooś. Jak wynika z akt sprawy, Stowarzyszenie zostało wpisane do rejestru stowarzyszeń zwykłych w dniu 3 października 2014 r. przez Starostę Wieluńskiego pod numerem OG.512/04/14. Postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowej inwestycji polegającej na budowie zespołu elektrowni wiatrowych, zostało wszczęte w dniu 23 września 2015 r., nie została więc spełniona przesłanka prowadzenia działalności w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. W tym miejscu należy odnieść się do zarzutu przedstawionego przez

skarżącego w zażaleniu. Bez znaczenia pozostaje fakt złożenia przez Stowarzyszenie wniosku o uznanie za stronę w prowadzonym postępowaniu w dniu 23 października 2015 r. Artykuł 44 ustawy ooś wskazuje bowiem, że stowarzyszenie powinno prowadzić działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania, nie zaś przed dniem złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Zarzut należy zatem uznać za bezzasadny.

Jednak uznanie przez organ pierwszej instancji, że art. 44 ustawy ooś stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 31 kpa należy uznać za nieprawidłowe. Z artykułu 44 ustawy ooś nie wynika bowiem brak możliwości udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa na zasadach ogólnych określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. Powyższe założenie przyjęte przez organ pierwszej instancji skutkowało niepodjęciem działań w kierunku doprecyzowania podstaw żądania Stowarzyszenia i po wyjaśnieniu tej kwestii, ewentualnym rozważeniem możliwości dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, na podstawie art. 31 kpa.

Mając na uwadze powyższe, organowi pierwszej instancji należy zarzucić, że nie podjął czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego, nie rozpatrzył całego materiału dowodowego, ani nie ocenił w sposób niebudzący wątpliwości i w oparciu o cały materiał dowodowy, czy Stowarzyszenie uprawnione jest do udziału w analizowanym postępowaniu. Tym samym organ ten naruszył zasadę ogólną prawdy obiektywnej, wyrażoną w art. 7 kpa, w związku z art. 77 § 1 i 80 kodeksu.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji. Analizując sprawę ponownie, organ pierwszej instancji podejmie ww. czynności wyjaśniające i rozpatrzy sprawę, mając na uwadze wskazania niniejszego rozstrzygnięcia.

Niniejsze postanowienie jest ostateczne w administracyjnym toku instancji. Na postanowienie służy stronom 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
Marek Kąjs
Marek Kąjs

Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Zwyczaj „Zdrowy Region” z siedzibą w Kadłubie poprzez pełnomocnika adwokata Edytę Kaczmarek-Lemierz, Kadłub 42, 98-300 Wieluń.
2. Piotr Rudyszyn pełnomocnik Energy Eco Sp. z o.o. z siedzibą w Wieluniu
3. Pozostałe strony zgodnie z art. 49 kpa.

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi, ul. Generała Romualda Traugutta 25, 90-113 Łódź