



Warszawa, dnia 22.12.2015 r.

## GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-oaII.4200.6.2015.mk

### POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 138 § 2 w związku z art. 144 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), dalej kpa, po rozpatrzeniu zażalenia Stowarzyszenia „Lege Artis Pro Natura” z dnia 28 kwietnia 2015 r., na postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach z dnia 9 kwietnia 2015 r., znak: WOOŚ.4200.3.2014.JKS.13, odmawiające dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pod nazwą „Budowa Regionalnej Drogi Racibórz – Pszczyna na odcinku DK 45 w gminie Rudnik do ul. Sportowej w Rybniku, jako nowego ciągu drogi wojewódzkiej nr 935”,

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

### UZASADNIENIE

Cytowanym w sentencji postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2015 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach, dalej RDOŚ w Katowicach, odmówił dopuszczenia Stowarzyszenia „Lege Artis Pro Natura” do udziału w powyższym postępowaniu na prawach strony. W dniu 28 kwietnia 2015 r. Stowarzyszenie, dochowując terminu przewidzianego przez kpa, wniosło zażalenie na powyższe postanowienie. Stowarzyszenie w szczególności zarzuca wadliwe zastosowanie przez organ I instancji przepisu art. 44 ust. 1 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 2013 poz. 1235 ze zm.), dalej ustawa ooś, oraz niezastosowanie przepisu art. 31 § 1 kpa, a także art. 3 ust. 4 i art. 9 ust. 3 i ust. 4 konwencji z Aarhus, a także działanie sprzeczne z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 30.04.2009 (sprawa C-75/08).

Organ II instancji ustalił i zważył co następuje.

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 25 marca 2015 r., zaskarżonego postanowienia oraz wniesionego zażalenia. W toku postępowania odwoławczego organ II 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 I 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, o czym wyraźnie stanowi art. 44 ust. 1 norma pierwsza ustawy ooś.

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 wołą 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.

W omawianej sprawie Stowarzyszenie wniosło o dopuszczenie do udziału w postępowaniu powołując się na przepis art. 31 § 1 pkt 2 kpa. 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, gdzie słusznie uznał, że organizacja ta nie spełnia wymagań określonych tym przepisem. Tutaj należy jednak zauważyć, że RDOŚ w Katowicach nie rozpatrzył żądania skarżącego w świetle zasad ogólnych warunkujących udział organizacji społecznych na prawach strony w postępowaniu administracyjnym, wynikających z art. 31 kpa. Organ ten nie odniósł się do kwestii interesu społecznego podnoszonego przez stowarzyszenie we wniosku z dnia 25 marca 2015 r., który – w opinii stowarzyszenia – przemawia za jego udziałem w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia, jak i stanowi jedną z przesłanek, o których mowa w art. 31 § 1 kpa, dopuszczających możliwość udziału organizacji społecznej w postępowaniu. Organ pierwszej instancji nie odniósł się również do drugiej z przesłanek, tj. czy udział organizacji w postępowaniu jest uzasadniony jej celami statutowymi. W uzasadnieniu postanowienia brak jest jakiegokolwiek analizy powyższych przesłanek, w szczególności organ nie wykazał, że przesłanki te nie wystąpiły.

Powyższe wskazuje na to, że organ pierwszej instancji 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. *Zasada prawdy obiektywnej jest naczelną zasadą postępowania, ma bowiem kapitalny wpływ na ukształtowanie całego postępowania, a zwłaszcza na rozłożenie ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym* (B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., str. 57). Z zasady tej wynika obowiązek organu administracji publicznej *wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa* (W. Dawidowicz, w: B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit.).

Wystąpienie po stronie Stowarzyszenia przesłanek, o których mowa w art. 31 § 1 kpa lub ich brak, stanowi istotne okoliczności faktyczne sprawy, bowiem warunkuje rozstrzygnięcie kwestii dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w omawianym postępowaniu. Bezsprzecznym

jest, że rozstrzygając sprawę, organ musi zająć stanowisko wobec całego materiału dowodowego oraz uzasadnić jasno i należycie swoje zdanie, a w szczególności, na jakiej podstawie odmówił Stowarzyszeniu prawa do udziału w postępowaniu. *Pominięcie w uzasadnieniu decyzji wskazania podstaw ustalenia okoliczności faktycznych, mogących mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, stwarza przesłankę do uznania naruszenia przez organ przepisów o postępowaniu administracyjnym w stopniu wywierającym istotny wpływ na wynik sprawy* (por. B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., str. 523 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2001 r., sygn. akt: V SA 1611/00). *Nieuzasadnienie zaś decyzji w sposób właściwy narusza uprawnienia strony i podstawowe zasady postępowania administracyjnego (art. 7-10 Kpa), a tym samym stanowi podstawę do uchylecia takiej decyzji* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Po 58/11). Uzasadnienie zaskarżonego postanowienia powyższych wymogów nie spełnia.

W omawianej sprawie wniosek z dnia 25 marca 2015 r. został złożony za pośrednictwem elektronicznej platformy ePUAP. Do wniosku zostały dołączone załączniki w postaci wypisu z ewidencji stowarzyszeń zwykłych z dnia 20 października 2014 r. oraz regulaminu Stowarzyszenia. W aktach sprawy brak jest jednak potwierdzenia, że zostały one uwierzytelnione w sposób wskazany art. 76a § 2a kpa. Mając powyższe na uwadze, nie wiadomo, czy przedmiotowy wniosek spełniał wymogi formalne, a tym samym, czy został złożony skutecznie.

Powyższe, w opinii Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, wypełnia przesłanki uzasadniające uchylene postanowienia RDOŚ w Katowicach z dnia 9 kwietnia 2015 r. oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Ponownie rozpoznając sprawę, RDOŚ w Katowicach dokona oceny wniosku z dnia 25 marca 2015 r. pod względem spełnienia wymogów formalnych, o których mowa w art. 76a § 2a kpa oraz rozpatrzy wniosek zgodnie z żądaniem Stowarzyszenia, tj. w oparciu o podstawę prawną w nim wskazaną (art. 31 § 1 kpa); dokonując oceny stanu faktycznego sprawy organ odniesie się do dowodów i okoliczności wskazanych przez stronę oraz do przesłanek wyszczególnionych w powyższym przepisie, czemu da wyraz w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia; uzasadni swoje stanowisko w sposób wskazany w przepisach kodeksu, tj. z uwzględnieniem postanowień art. 124 § 2 oraz 107 § 3 w związku z art. 126 kpa.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

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 Kejs  
p.a. Marek Kejs

Otrzymują:

- Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach, ul. Dąbrowskiego 22, 40-032 Katowice;
- Stowarzyszenie „Lege Artis Pro Natura”, skrytka poczt. 37, 87-101 Toruń 3;

- Pan Remigiusz Rólnik, pełnomocnik Miasta Racibórz, Egis Poland Sp. z o.o.,  
al. Korfantego 193, 40-153 Katowice;
- pozostałe strony postępowania – zgodnie z art. 49 kpa, poprzez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty sposób publicznego ogłoszenia;
- a/a

