



28.07.2015

DOOŚoaII.425.27.2014.EK.1

Warszawa, 17 VI 2015 r.

**Stowarzyszenie
„Nad Piwonią”
Koczergi 53 A
21-200 Parczew**

Pismem z dnia 4 września 2012 r., Stowarzyszenie „Nad Piwonią” zwróciło się do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o podjęcie działań w trybie art. 76 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.2013.1235 ze zm.), dalej ustawa ooś, ze względu na rażące naruszenie prawa przez Burmistrza Parczewa podczas wydawania decyzji z dnia 2 lutego 2011 r., znak: NPO.III.7624.12/09, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni biogazowej przewidzianej do realizacji na działkach oznaczonych numerami geodezyjnymi 409 i 410 położnych w miejscowości Koczergi gm. Parczew.

Zgodnie z art. 76 ust 1 ustawy ooś, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez organy, o których mowa w art. 75 ust. 1 pkt 2-4 ustawy ooś, (starosta, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, wójt, burmistrz, prezydent miasta), Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska kieruje wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji.

Przepis ten jednakże należy jednak traktować jako wyjątek od zasady weryfikacji orzeczeń organów administracji publicznej regulowanej przepisami ustawy kpa, z tego też względu nie powinien być interpretowany rozszerzająco. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy strona wykazała inicjatywę do ochrony swoich praw poprzez wykorzystanie przysługujących środków zaskarżenia, czy to na drodze administracyjnej, czy też, po ich wyczerpaniu, na drodze sądowej.

Mając na uwadze powyższe Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wystąpił do Burmistrza Parczewa o przekazanie całości akt sprawy. Burmistrz Parczewa poinformował, iż w przedmiotowej sprawie toczy się postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W związku z powyższym nie było możliwe podjęcie jakichkolwiek działań przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.



W 2014 r. w związku z zakończeniem postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, Stowarzyszenie ponownie zwróciło się do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o podjęcie działań w trybie art. 76 ustawy ooś.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska ponownie wystąpił do Burmistrza Parczewa o przekazanie całości akt sprawy.

Po przeanalizowaniu otrzymanych akt sprawy zdaniem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w przedmiotowej sprawie nie istnieją podstawy do skierowania wniosku w trybie art. 76 ustawy ooś, nie zaistniały bowiem przesłanki wymienione w art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2013.267 ze zm.), dalej kpa, w tym wskazywana przez Stowarzyszenie przesłanka zawarta w art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na to, iż stanowią katalog zamknięty, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Powinny być one interpretowane dosłownie, a nawet zawężająco. Stwierdzenie nieważności decyzji jest instytucją szczególną, godzącą w zasadę trwałości decyzji administracyjnych, zatem zaistnienie przesłanki powodującej stwierdzenie nieważności musi być oczywiste. W orzecznictwie podkreśla się, że stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej wymaga bezspornego ustalenia, iż decyzja ta jest dotknięta jedną z wad wskazanych w powyższym przepisie (wyrokiem wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2338/11).

Podkreślenia wymaga, iż stwierdzenie nieważności decyzji w oparciu o przesłankę zawartą w art. 156 § 1 pkt 2 kpa tj. z powodu rażącego naruszenia prawa, zgodnie z orzecznictwem może nastąpić m.in. wtedy, gdy naruszenie prawa, które jest oczywiste, dotyczy przepisu o istotnym charakterze i powoduje skutki, niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia zasad praworządności, (wyrok WSA w Gdańsku z 21 grudnia 2010, sygn. akt: II SA/Gd 403/10). Naruszenie prawa tylko wtedy ma charakter rażący, gdy akt administracyjny został wydany wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawa, wbrew wszystkim przesłankom przepisu nadano prawa albo ich odmówiono, albo obarczono stronę obowiązkiem albo uchylono obowiązek. Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść aktu pozostaje w jawnej sprzeczności z treścią przepisu przez proste zestawienie ich ze sobą (wyrok NSA z dnia 2 marca 2011 r., sygn. akt: II OSK 2226/10).

Odnosząc się do zarzutów stowarzyszenia stwierdzono co następuje:



W ocenie Stowarzyszenia opinia Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego z dnia 8 lutego 2010 r. została wydana przed wpłynięciem raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko do Urzędu Miejskiego w Parczewie (raport wpłynął 13 maja 2010 r.). Opinia nie uwzględnia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Parczewa. Ponadto Stowarzyszenie wskazuje na szereg zagadnień, które nie zostały przeanalizowane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Odnosząc się do tego zarzutu, należy stwierdzić, że jak wynika z akt sprawy przedłożonych Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, Burmistrz Parczewa pismem z dnia 14 stycznia 2010r., znak: IIPŚ.III-7624/12/2009, wystąpił do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Parczewie o opinię w sprawie jego realizacji. Jako załącznik przekazał raport ooś. Nie można zgodzić się więc z zarzutem, że opinie wydano przed złożeniem raportu. W dniu, na który wskazuje Stowarzyszenie tj. 13 maja 2010 r., do Burmistrza Parczewa wpłynęło uzupełnienie raportu ooś. Z akt sprawy nie wynika, by Burmistrz Parczewa ponownie wystąpił o opinię do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, po uzupełnieniu raportu oraz po wejściu w życie uchwały Nr XLVIII/299/2010 Rady Miejskiej w Parczewie z dnia 3 września 2010 r., w sprawie uchwalenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Parczew dla obszaru poza granicami administracyjnymi miasta Parczewa. Powyższe może zostać uznane za działanie nieprawidłowe, natomiast w ocenie tutejszego organu nie stanowi rażącego naruszenia prawa o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

Stowarzyszenie wskazuje, że raport złożony w dniu 13 maja 2010 r., do Burmistrza Parczewa zawiera informację, iż realizacja inwestycji jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy przeznaczenie działek nr 409 i 410, na których planowana jest realizacja inwestycji, jako terenów pod biogazownię zostało określone dopiero uchwałą Nr XLVIII/299/2010 Rady Miejskiej w Parczewie z dnia 3 września 2010 r. W związku z powyższym w ocenie Stowarzyszenia raport nosi znamiona fałszywego dowodu, bądź jego nieuprawnionej modyfikacji. Należy wskazać, iż pismem z dnia 20 grudnia 2010 r. inwestor w związku ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 409 i 410, położonych w miejscowości Koczergi, gmina Parczew, przekazał Burmistrzowi Parczewa uzupełniony raport ooś dla przedmiotowej inwestycji. Raport ten stanowił podstawę do wydania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie postanowienia z dnia 31 stycznia 2011 r., znak: WOOŚ.4242.1.30.2011.LP, uzgadniającego warunki realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni biogazowej na działkach oznaczonych numerami



geodezyjnymi 409 i 410, położonych w miejscowości Koczergi gm. Parczew. Tutejszy organ nie widzi również podstaw do stwierdzenia, że raport nosi znamiona fałszywego dowodu, bądź jego nieuprawnionej modyfikacji.

Stowarzyszenie zarzuca wydanie decyzji na złej podstawie prawnej, tj. powołanie się na nieaktualne Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. Należy wskazać, że organ faktycznie powołał się w sentencji na nieaktualne rozporządzenie, należy jednak wskazać, iż w decyzji organ przytoczył także inne podstawy prawne m.in. przepisy ustawy o oś, dzięki którym nie ma wątpliwości jakim rodzajem decyzji jest decyzja z dnia 2 lutego 2011 r. Należy także wskazać, iż w sentencji zawarto informację, że decyzja dotyczy elektrowni biogazowej. W obowiązującym rozporządzeniu biogazownie kwalifikowane są również jako przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jako instalacje do produkcji paliw z produktów roślinnych. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż nie doszło do rażącego naruszenia prawa, decyzja nie została też wydana bez podstawy prawnej.

Ponadto Stowarzyszenie wskazuje na szereg innych nieprawidłowości jakie miały miejsce w postępowaniu prowadzonym przez Burmistrza Parczewa, m.in. wydanie decyzji w oparciu o uzgodnienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie, bez przeprowadzenia własnej oceny organu, nieprzeprowadzenie dowodu w postaci pomiaru odległości inwestycji od terenów zamieszkałych, nienałożenie w decyzji szeregu warunków m.in. dotyczących ograniczenia poboru wody, obowiązku odsiarczania wody oraz nałożenie szeregu ogólnikowych warunków m.in. dotyczących zanieczyszczeń powietrza czy ograniczenia hałasu, bezpodstawne odstępianie od wymogu przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko oraz stwierdzenie o braku konieczności przeprowadzenia analizy porealizacyjnej. Należy wskazać, iż powyższe zarzuty nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji. Analiza merytoryczna i odniesienie się do przedstawionych przez skarżącego kwestii w postępowaniu nadzwyczajnym wiązałoby się z ponownym rozpoznaniem co do istoty sprawy rozstrzygniętej decyzją ostateczną, co z kolei całkowicie wypaczałoby cel, dla którego została stworzona instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. 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 rozparzenie sprawy, ale wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji



obarczonych wadami wymienionymi w art. 156 § 1 kpa. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nie zastępuje bowiem postępowania odwoławczego i nie może być postępowaniem o charakterze merytorycznym, w którym bada się na nowo materiał dowodowy lub ponownie ocenia wszystkie zarzuty strony. W orzecznictwie administracyjnym wielokrotnie wskazuje się, że zastosowania sankcji nieważności nie można wyprowadzić, z odmiennej oceny mocy dowodowej, na której organy orzekające w sprawie oparły ustalenie stanu faktycznego. Oparcie stosowania sankcji nieważności decyzji na różnicy w ocenie mocy dowodowej materiału dowodowego byłoby sprzeczne z zasadą ogólną trwałości decyzji administracyjnej.

Stowarzyszenie podnosi również zarzuty odnośnie sposobu powiadamiania społeczeństwa o toczącym się postępowaniu. Odnosząc się do powyższego, organ stwierdza, co następuje. Jak wynika z uzasadnienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 2 lutego 2011 r., Burmistrz Parczewa na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy ooś, przed wydaniem decyzji zapewnił udział społeczeństwa w postępowaniu poprzez podanie do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji, wszczęciu postępowania, przedmiocie oraz organie właściwym do wydania decyzji, organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień, możliwości, miejscu i terminie składania uwag i wniosków oraz organie właściwym do ich rozpatrzenia. Powyższe informacje były zamieszczane na tablicach ogłoszeń urzędu, na tablicach ogłoszeń na terenie Gminy Parczew oraz na stronie internetowej urzędu.

W aktach sprawy przekazanych Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska znajdują się następujące obwieszczenia Burmistrza Parczewa:

- z dnia 3 lipca 2009 r., o wszczęciu postępowania, możliwości zapoznania się z aktami sprawy i złożenia uwag i wniosków w terminie 21 dni;
- z dnia 7 stycznia 2010 r. o nałożeniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko
- z dnia 2 lutego 2011 r. o wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Należy wskazać, iż obwieszczenia przekazane Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska są kserokopiami, bez podpisu i pieczęci Burmistrza Parczewa, z odręcznie dopisanymi informacjami o terminach wywieszenia obwieszczeń na tablicach ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Parczewie oraz w miejscowości Koczergi. Na ich podstawie organ nie ma możliwości stwierdzić, czy społeczeństwo zostało w prawidłowy sposób poinformowane o toczącym się postępowaniu, w aktach sprawy organ nie znajduje również potwierdzenia, by obwieszczenia były wywieszane na stronie internetowej urzędu. Ponadto należy stwierdzić, iż



zawiadomienie z dnia 3 lipca 2009 r., informujące o wszczęciu postępowania, możliwości zapoznania się z aktami sprawy i złożenia uwag i wniosków w terminie 21 dni przez społeczeństwo zostało wydane na bardzo wczesnym etapie postępowania tj. przed nałożeniem obowiązku oceny oddziaływania na środowisko i przed sporządzeniem raportu ooś, co należy uznać za nieprawidłowe działanie organu.

Odnosząc się do kwestii uciążliwości powodowanych przez funkcjonującą biogazownię (kwestia odorów), należy stwierdzić, iż wykraczają one poza zakres kompetencji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska przysługujący mu na podstawie art. 76 ustawy ooś. Zagadnienia związane z uciążliwościami powodowanymi przez biogazownię leżą w zakresie kompetencji właściwego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

Ponadto pragnę poinformować, iż jeśli Stowarzyszenie nie zgadza się z ustaleniami i stanowiskiem tutejszego organu w przedmiotowej sprawie, może wykorzystać przysługujące mu prawa i samodzielnie wystąpić do właściwego Samorządowego Kolegium Odwoławczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenie nieważności kwestionowanej decyzji. Zgodnie bowiem z art. 31 § 1 kpa organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczeniem jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wyjaśnia również, że brak udzielenia odpowiedzi w terminie wcześniejszym wynikał z tego, że w pierwszej kolejności organ zobowiązany jest do załatwienia spraw, dla załatwienia których przewidziany jest termin ustawowy, natomiast sprawy pozostałe załatwiane są sukcesywnie, gdy pozwalają na to terminy ustawowe spraw obowiązkowych.

Zastępca Dyrektora Departamentu
Ocen Oddziaływania na Środowisko

Joanna Zimacka