

Pasłek, dnia 23 maja 2024 r.

ORG.152.3.2024.IR

Szanowny Pan Jacek Kozikowski

Członek Zarządu ENTC Dairy Solution Sp. z o.o.

ul. I Paderewskiego 19, 14-400 Pasłek

ODPOWIEDŹ NA PETYCJĘ

W związku ze złożoną petycją z dnia 05.01.2024 r. (złożoną w dniu 23.02.2024 r.) oraz petycję z dnia 26.02.2023 r. (przekazaną przez Wojewódzkiego Inspektora Weterynarii w Olsztynie pismem w dniu 06.03.2024 r.) przeciwko budowie biometanowni w Pasłoku z żądaniem natychmiastowego wstrzymania postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, udzielam odpowiedzi w sprawie będącej przedmiotem petycji w oparciu o uzyskaną opinię prawną.

Wnioskiem z dnia 22.11.2023 r. F.H.U. TORFEX Janusz Wołoszyński jako Inwestor wniósł o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko polegającego na wzniesieniu biometanowni o ekwiwalentnej mocy elektrycznej do 2,5MWe i wykorzystaniu wytworzonego w procesie fermentacji metanowej biogazu do produkcji biometanu oraz bioCO₂, na działce ewidencyjnej nr 54/2 w miejscowości Pasłek obręb ewidencyjny 04 i określonego w § 3 ust. 1 pkt 47 i pkt 82 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10.09.2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r. poz. 1839 z późn. zm.). **Według tego przepisu wnioskowane przedsięwzięcie należy kwalifikować jako mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.** Wniosek Inwestora był niekompletny, zawierał wady formalne, co wymagało jego uzupełnienia przez Inwestora (nie złożono Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia zgodnie z art. 74 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 z późn. zm.)). Inwestor uzupełnił wniosek i przedłożył "KIP". Po uzupełnieniu wniosku przez Inwestora obwieszczeniem z dnia 15.12.2023 r. zawiadomiono o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania podano do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Pasłoku, w tym na terenie sołectwa Sakówko oraz zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej. Zgodnie z art. 74 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...) jeżeli liczba stron postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przekracza 10 (w tym przypadku jest ich 14), do zawiadomienia stron innych niż podmiot planujący podjęcie

realizacji przedsięwzięcia stosuje się przepisy art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego (tj. publicznego obwieszczenia). W toku prowadzonego postępowania w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko właściwy organ tj. **Burmistrz Pasłęka ma prawo** na podstawie art. 63 ust. 1 w/w ustawy **stwierdzić obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko**, w formie postanowienia, postanowienie to wydaje się po zasięgnięciu opinii: Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz Marszałka Województwa. **Z uzyskanych dotychczas opinii (RDOŚ, PPIS i PGWWP) wynika już zasadność nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i opracowania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w pełnym zakresie** (zgodnym w całości z art. 66 w/w ustawy). Nadto zgodnie z treścią art. 63 ust. 5 w/w ustawy w przypadku wydania postanowienia stwierdzającego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i opracowania raportu, właściwy organ tj. **Burmistrz Pasłęka wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania** w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach **do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko**. Natomiast zgodnie z art. 63 ust. 5a w/w ustawy jeżeli w terminie 3 lat od dnia zawieszenia postępowania, strona nie złoży raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, żądanie wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach **uważa się za wycofane**. Wskazać także należy, że ostatni z organów opiniujących - tj. Marszałek Województwa pismem z dnia 08.04.2024 r. wskazał, że ma wątpliwości co do dokonanej kwalifikacji przedmiotowego przedsięwzięcia. W opinii Marszałka Województwa należy przeanalizować kwalifikację przedmiotowego przedsięwzięcia jako przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, wymienionego w § 2 ust. 1 pkt 47 w/w rozporządzenia Rady Ministrów, tj. instalacji do przetwarzania w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 14.12.2012 r. o odpadach odpadów inne niż wymienione w pkt 41 i 46, w tym składowiska odpadów inne niż wymienione w pkt 41, mogące przyjmować odpady w ilości nie mniejszej niż 10 t na dobę lub o całkowitej pojemności nie mniejszej niż 25 000 t, z wyłączeniem instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Jak wskazał Marszałek Województwa, konieczne w tym przypadku jest jednoznaczne określenie, czy planowane przedsięwzięcie będzie stanowiło instalację do wytwarzania biogazu rolniczego w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy o odnawialnych źródłach energii, dlatego też należy uzupełnić przedłożoną dokumentację poprzez jednoznaczne wskazanie i uzasadnienie, czy będzie to instalacja do wytwarzania biogazu rolniczego. Mając na uwadze tą okoliczność Burmistrz Pasłęka pismem z dnia 16.04.2024 r. wystąpił do Inwestora o zajęcie stanowiska w powyższym zakresie, w tym jednoznaczne określenie, czy planowane przedsięwzięcie będzie stanowiło instalację do wytwarzania biogazu rolniczego. Inwestor pismem z dnia 24.04.2024 r. wskazał, że z uwagi na konieczność dokonania analiz, odniesie się do tej kwestii w terminie do dnia 31.05.2024 r. Obecnie organ prowadzący postępowanie (tj. Burmistrz Pasłęka) oczekuje na stanowisko Inwestora w tej kwestii. Natomiast Marszałek Województwa pismem z dnia 06.05.2024 r., wskazał że opinię w

powyższej sprawie wyda do dnia 05.07.2024 r. Obecnie procedowanie wniosku w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest na tym etapie postępowania.

Wskazać także należy, że w dniu 23.02.2024 r. miała miejsce Sesja Rady Miejskiej w Pasłęku, której druga część poświęcona była debacie w przedmiocie planów prywatnego Inwestora budowy biometanowni w Gminie Pasłęk. W jej toku Radni Rady Miejskiej podjęli uchwałę Nr II/13/24 wyrażającą negatywne stanowisko odnośnie usytuowania tej inwestycji w proponowanej przez Inwestora lokalizacji. W toku wyżej wskazanej debaty Pan Jacek Kozikowski Członek Zarządu ENTC Dairy Solution Sp. z o.o. przedłożył petycję wraz z podpisami ponad 1.000 mieszkańców Pasłęka przeciwko budowie biometanowni w miejscowości Pasłęk, na działce nr 54/2, obręb ewidencyjny nr 4.

Mając na uwadze złożone petycje z żądaniem natychmiastowego wstrzymania postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla wzniesienia Biometanowni, *Burmistrz Pasłęka wystąpił do zewnętrznego podmiotu – Centrum Ekspertyz i Analiz Prawnych o wydanie opinii prawnej* (która stanowi załącznik do niniejszej odpowiedzi na petycję) w zakresie udzielenia wyjaśnień w zakresie zagadnienia prawnego: „czy organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ma prawne możliwości zaprzestania procedowania sprawy, albo też nakazania wnioskodawcy zmiany lokalizacji przedsięwzięcia – zwłaszcza na wniosek stron postępowania lub petycji wielu mieszkańców?”. Ze sporządzonej opinii przez dr hab. Igora Zachariasza prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (m.in. Członka Zespołu Prawno-Urbanistycznego działającego przy Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk oraz redaktora naukowego i współautora komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) wynikają poniższe wnioski. Podstawowym warunkiem „przerwania procedowania sprawy i zakończenia postępowania” byłoby cofnięcie wniosku przez planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia. Tylko cofnięcie wniosku przez inwestora mogłoby doprowadzić do zakończenia postępowania przez umorzenie go przez organ prowadzący postępowanie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. W innym przypadku – ze względu na ustrojową zasadę prawa strony do merytorycznego rozpatrzenia jej żądania w postępowaniu administracyjnym i prawa do rozstrzygnięcia sprawy decyzją, w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia budowy biometanowni, trudno byłoby wskazać możliwe do zaistnienia przesłanki, które dawałyby powód do umorzenia postępowania przez Burmistrza Pasłęka. Wniosek w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może modyfikować w toku postępowania tylko wnioskodawca, a zasada ta obowiązuje bezwzględnie. Związany charakter decyzji środowiskowej powoduje, że odmowa jej wydania może nastąpić tylko na podstawie normy kompetencyjnej, w ściśle wskazanych okolicznościach ustawowych (wyr. WSA w Lublinie z dnia 06.06.2023 r., II SA/Lu 285/23). Przesłanki uniemożliwiające wydanie pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tym samym będące przeszkodą do realizacji przedsięwzięcia określone są w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku (...) i należą do nich: 1) niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2); 2) odmowa uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia lub wydanie negatywnej opinii przez organ uzgadniający (art. 80 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 77 ust. 1); 3) brak zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w wariantcie innym niż

proponowany, jeżeli z oceny oddziaływania na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w innym wariantcie (art. 81 ust. 1); 4) wykazanie, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 (art. 81 ust. 2); 5) wykazanie, że przedsięwzięcie może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (art. 81 ust. 3). W sporządzonej opinii prawnej wskazano również, że petycje składane w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięć sytuacji prawnej wnioskodawcy w postępowaniu administracyjnym. Petycja nie może wywołać skutków prawnych w toku postępowania administracyjnego, w szczególności prowadzić do „*przerwania procedowania sprawy i zakończenia postępowania*”. W opinii prawnej zostało także wskazane, że ingerencja przez organ prowadzący postępowanie we wniosek Inwestora, bez podstawy prawnej, mogłoby zostać uznane za nadużycie władzy i przekroczenie posiadanych uprawnień.

We wnioskach opinii prawnej wskazano, że:

1. nie ma prawnych możliwości zaprzestania procedowania sprawy, o ile sprawa nie stanie się bezprzedmiotowa;
2. nie ma też podstaw prawnych do nakazania wnioskodawcy zmiany lokalizacji przedsięwzięcia, nawet w sytuacji gdy o to wnioskuje strony postępowania lub taki jest przedmiot petycji wielu mieszkańców;
3. petycja nie może wywołać skutków prawnych w toku postępowania administracyjnego, w szczególności prowadzić do „*przerwania procedowania sprawy i zakończenia postępowania*”. Postępowanie w sprawie rozpatrzenia petycji jest bowiem odrębną procedurą od procedur administracyjnych, służących załatwieniu sprawy indywidualnej.

Mając na uwadze aktualny etap prowadzonego na wniosek Inwestora postępowania w sprawie decyzji środowiskowej, jak wskazano na wstępie, z dotychczas uzyskanych opinii organów opiniujących już wynika zasadność nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i opracowania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Po uzyskaniu ostatniej opinii organu opiniującego (Marszałka Województwa) organ prowadzący postępowanie tj. Burmistrz Pasłęka, jak wskazano wcześniej, będzie obowiązany wydać postanowienie stwierdzające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i opracowania raportu. Jak również organ tj. **Burmistrz Pasłęka będzie obowiązany do wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.** Natomiast jeżeli w terminie 3 lat od dnia zawieszenia postępowania, Inwestor nie złoży raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, żądanie wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach uważa się za wycofane.

Wskazać także należy, że w przypadku gdyby Inwestor, zgodnie z dotychczas wyrażoną oceną przez Marszałka Województwa, dokonał kwalifikacji przedmiotowego przedsięwzięcia jako mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko wymienionego w § 2 ust. 1 pkt 47 w/w rozporządzenia Rady Ministrów, to wniosek Inwestora zawiera brak

formalny w postaci braku raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (którego złożenie co do zasady jest wymagana przy wniosku inicjującym postępowanie w zakresie przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko). W takim przypadku właściwy organ, tj. Burmistrz Pasłęka będzie obowiązany wezwać Inwestora do uzupełnienia braków formalnych wniosku w określonym terminie, pod rygorem pozostawienia sprawy bez rozpoznania.

W dalszej kolejności, w przypadku jeśli Inwestor przedłoży raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (zarówno w zakresie przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jak również zawsze znacząco oddziaływających na środowisko) **przeprowadzone zostaną konsultacje społeczne** zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku (...) w toku których zarówno wszystkie strony, jak i podmioty nie mające przymiotu strony w postępowaniu, będą mogły składać swe wnioski i uwagi w sprawie, które dogłębnie zostaną przeanalizowane. Nadto w przypadku przedłożenia raportu przez Inwestora zostanie on poddany ocenie zarówno przez pracowników organu prowadzącego sprawę tj. Burmistrza Pasłęka oraz organów współdziałających uzgadniających i opiniujących warunki realizacji przedsięwzięć tj. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego dla Miasta i Powiatu Elbląg, Przedsiębiorstwa Państwowego Wody Polskie Zarząd Zlewni w Elblągu oraz Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Przed podjęciem ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy (wydaniem decyzji administracyjnej), ***organ prowadzący postępowanie może dodatkowo zbadać całość zgromadzonej dokumentacji w tym kompletność i rzetelność danych podanych w raporcie poprzez zlecenie wykonania specjalistycznych analiz i ekspertyz.***

Ewentualne dalsze czynności w sprawie zapasć będą mogły dopiero po wyjaśnieniu kwalifikacji prawnej przedsięwzięcia przez Inwestora, przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko i opracowaniu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jak również przeprowadzeniu konsultacji społecznych, a także zweryfikowaniu raportu przez organ prowadzący sprawę oraz niezależnych zewnętrznych ekspertów.

Reasumując w świetle powyższych okoliczności sprawy, w szczególności istniejącego stanu prawnego, stwierdzić należy, że brak jest podstawy prawnej pozwalającej na natychmiastowe wstrzymanie postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie.

Niemniej, tak jak wskazano wyżej, podjęcie rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie będzie poprzedzone konsultacjami społecznymi, ponadto Burmistrz Pasłęka dokona przy udziale niezależnych ekspertów analizy treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, z uwzględnieniem aspektów środowiskowych i wpływu na lokalną społeczność, co pozostaje w zgodzie z Państwa oczekiwaniami wyrażonymi wprost w treści petycji z dnia 05.01.2024 r.

Załącznik - opinia prawna.

BURMISTRZ PASŁĘKA

mgr inż. Elżbieta Wasiuk

CEAP

CENTRUM EKSPERTYZ I ANALIZ PRAWNYCH

OPINIA PRAWNA

w sprawie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Zamawiający: **Gmina Pastęk**

Data sporządzenia: **3 kwietnia 2024 roku**

Autor opinii prawnej: **dr hab. Igor Zachariasz, prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie**

IGOR ZACHARIASZ - adwokat, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Członek Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Prezydencie m.st. Warszawy oraz Zespołu Prawno-Urbanistycznego działającego przy Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. W latach 1998 – 2019 pracował w Unii Metropolii Polskich - ogólnopolskiej organizacji reprezentującej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego interesy centralnych miast polskich metropolii, będąc w latach 2018-19 Dyrektorem Biura tej instytucji. Zastępca redaktora naczelnego miesięcznika naukowego „Samorząd Terytorialny”. Autor licznych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, w tym prawa budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, prawa samorządu terytorialnego, glos do wyroków sądów administracyjnych. Redaktor naukowy i współautor komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Wolters Kluwer 2023). W swojej praktyce zawodowej sporządzał liczne opinie prawne, ekspertyzy oraz raporty dla krajowych i międzynarodowych instytucji. Prowadzi kancelarię adwokacką z siedzibą w Warszawie, specjalizującą się w zagadnieniach związanych z prawem administracyjnym, procesem inwestycyjno-budowlanym, gospodarką nieruchomościami oraz ochroną środowiska.

Warszawa, 3 kwietnia 2024 roku

OPINIA PRAWNA

w sprawie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

PRZEDMIOT OPINII:

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie, czy organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ma prawne możliwości zaprzestania procedowania sprawy, albo też nakazania wnioskodawcy zmiany lokalizacji przedsięwzięcia – zwłaszcza na wniosek stron postępowania lub petycji wielu mieszkańców?

WNIOSKI OPINII

Organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach:

- 1) nie ma prawnych możliwości zaprzestania procedowania sprawy, o ile sprawa nie stanie się bezprzedmiotowa;
- 2) nie ma też podstaw prawnych do nakazania wnioskodawcy zmiany lokalizacji przedsięwzięcia, nawet w sytuacji gdy o to wnioskuje strony postępowania lub taki jest przedmiot petycji wielu mieszkańców.
- 3) Petycja nie może wywoływać skutków prawnych w toku postępowania administracyjnego, w szczególności prowadzić do „przerwania procedowania sprawy i zakończenia postępowania”. Postępowanie w sprawie rozpatrzenia petycji jest bowiem odrębną procedurą od procedur administracyjnych, służących załatwieniu sprawy indywidualnej.

KONTEKST OPINII

Opinia prawna została sporządzona w związku z pytaniem skierowanym przez Burmistrza Pasłęka pismem z dnia 18 marca 2024 r. (BGK.152.2.2024.MK2): „Czy organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ma prawne możliwości zaprzestania procedowania sprawy, albo też nakazania wnioskodawcy zmiany lokalizacji przedsięwzięcia – zwłaszcza na wniosek stron postępowania lub petycji wielu mieszkańców?” Pytanie to zostało sformułowane przez Burmistrza Pasłęka w toku postępowania w sprawie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia: „Budowa biometanowni o ekwiwalentnej mocy elektrycznej do 2,5 MWe” zlokalizowanego na działce 54/2, obręb ewidencyjny Pasłek 04, w związku z żądaniami mieszkańców „przerwania procedowania sprawy i zakończenia postępowania” wyrażonymi w petycjach oraz przez strony postępowania, inne niż wnioskodawca.

UZASADNIENIE WNIOSKÓW OPINII

1. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest decyzją związaną (zob. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 czerwca 2023 r., II SA/Lu 285/23, LEX nr 3580815). Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest związany wnioskiem inwestora w tym znaczeniu, iż o ile nie stwierdzi przeszkód prawnych do wydania decyzji, ma obowiązek ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia zgodnie z wnioskiem strony.

Z tej racji, iż wszczęcie postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej, zgodnie z art. 73 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 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.), dalej jako: „u.u.i.o.ś.”, następuje na wniosek strony, którą jest podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia, to **podstawowym warunkiem „przerwania procedowania sprawy i zakończenia postępowania” byłoby cofnięcie wniosku przez planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia.** Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, oświadczenie o cofnięciu wniosku o wydanie

CENTRUM EKSPERTYZ I ANALIZ PRAWNYCH

decyzji środowiskowej oznacza, że postępowanie staje się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775), dalej jako: „k.p.a.”, bowiem strona zrezygnowała z ubiegania się o rozstrzygnięcie określonej treści. Jeżeli jedyny wnioskodawca cofa wniosek i wnosi o umorzenie postępowania, które może być wszczęte i prowadzone tylko na wniosek, to wówczas ma zastosowanie art. 105 § 1 k.p.a., tj. zachodzi obiektywna przeszkoda – brak wniosku – do dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego i musi być ono umorzone” (wyrok NSA z dnia 14 września 2011 r., II OSK 1339/10, LEX nr 1132074).

Należy przy tym wskazać, że mogą zaistnieć także inne okoliczności niż cofnięcie wniosku, które powodują, że postępowanie staje się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a., np. gdy (jedyna) strona postępowania administracyjnego utraciła przymioty, o których mowa w art. 28 k.p.a. Postępowanie może stać się bezprzedmiotowe także wskutek śmierci strony w toku postępowania dotyczącego praw ściśle związanych z osobą zmarłej strony. Postępowanie staje się bezprzedmiotowe także wtedy, gdy sprawa indywidualna nie podlegała i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Są to jednak czysto hipotetyczne warunki, które w praktyce nie będą wpływały na postępowanie, a w zasadzie na możliwość jego umorzenia jako bezprzedmiotowego, w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia „budowa biometanowni o ekwiwalentnej mocy elektrycznej do 2,5 MWe” zlokalizowanego na działce 54/2, obręb ewidencyjny Pasłek 04.

W praktyce zatem **tylko cofnięcie wniosku przez inwestora mogłoby doprowadzić do zakończenia postępowania przez umorzenie go przez organ prowadzący postępowanie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.** W innym przypadku - ze względu na ustrojową zasadę prawa strony do merytorycznego rozpatrzenia jej żądania w postępowaniu administracyjnym i prawa do rozstrzygnięcia sprawy decyzją, w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia „budowa biometanowni o ekwiwalentnej mocy elektrycznej do 2,5 MWe” zlokalizowanego na działce 54/2, obręb ewidencyjny Pasłek 04, trudno byłoby wskazać możliwe do zaistnienia przesłanki, które dawałyby powód do umorzenia postępowania przez Burmistrza Pasłęka.

CENTRUM EKSPERTYZ I ANALIZ PRAWNYCH

2.1. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, zakres inwestycji podlegający weryfikacji w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, określony jest przez wnioskodawcę a organ jest związany zakresem tego wniosku i nie jest uprawniony do jego modyfikacji (np. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2020 r., II OSK 2356/17, LEX nr 3026944). Jest to ogólna zasada postępowania wnioskowego, jak zauważył choćby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w jednym z wyroków, wszczęcie postępowania na wniosek wiąże organ administracji publicznej. Organ nie ma, w ocenie WSA w Warszawie, żadnych uprawnień, aby ingerować w wolę strony. Nie może ani narzucać, ani sugerować przedmiotu sprawy czy sposobu jej załatwienia w określonym trybie. Nie należy to do sfery ocennej organu administracji i organ nie może dokonywać za osobę wnioskującą żadnych wyborów w tym zakresie (wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 lipca 2012 r., VII SA/Wa 1034/12, LEX nr 1352691).

Wniosek w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może modyfikować w toku postępowania tylko wnioskodawca, a zasada ta obowiązuje bezwzględnie, tzn. organ nie może nie oceniać całego wniosku i pominąć jego część nawet wtedy, gdy żądanie wnioskodawcy w tej części będzie prowadziło do braku podstaw do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a w pozostałej części będzie możliwe wydanie takiej decyzji. Jak wskazał w jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy: „Zgodnie z zasadą ogólną, dającą się wprowadzić m.in. z art. 61 § 1 i 2 k.p.a., organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach - jak każdy organ administracji prowadzący postępowanie oparte wyłącznie na zasadzie skargowości, tj. wymagające wniosku strony (zob. art. 73 ust. 1 u.u.i.o.ś.) - jest związany wnioskiem, w tym także co do zakresu przedmiotowego planowanego przedsięwzięcia. W konsekwencji, jeżeli w toku postępowania organ dojdzie do przekonania, że dla pewnej części wnioskowanego przedsięwzięcia nie jest możliwe określenie środowiskowych uwarunkowań, to bez uzyskania uprzedniej zgody wnioskodawcy - wyrażającej się w odpowiednim zmodyfikowaniu przezeń zakresu wniosku - organ nie jest władny określić środowiskowych uwarunkowań jedynie dla (pozostałej) części wnioskowanego przedsięwzięcia. W takim przypadku winien on odmówić określenia środowiskowych uwarunkowań w całości” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 lipca 2017 r., II SA/Bd 238/17, LEX nr 2331188).

2.2. Ponadto związany charakter decyzji środowiskowej powoduje, że odmowa jej wydania może nastąpić tylko na podstawie normy kompetencyjnej, w ściśle wskazanych okolicznościach ustawowych (zob. przywoływany już wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 czerwca 2023 r., II SA/Lu 285/23, LEX nr 3580815).

Przesłanki uniemożliwiające wydanie pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tym samym będące przeszkodą do realizacji przedsięwzięcia określone są w u.u.i.o.ś. i należą do nich:

- 1) Niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 u.u.i.o.ś.). Jednak ta zasada nie ma zastosowania do inwestycji strategicznych, zgodnie bowiem z art. 80 ust. 2a u.u.o.i.ś. organ wydający decyzję środowiskową dla inwestycji strategicznych nie jest związany ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim – z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej.
- 2) Odmowa uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia lub wydanie negatywnej opinii przez organ uzgadniający (art. 80 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 77 ust. 1 u.u.i.o.ś.). Przy czym zaznaczyć można, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych wyraża się wątpliwości, czy negatywne stanowisko organu uzgadniającego jest wiążące dla organu prowadzącego postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia i uniemożliwia wydanie pozytywnej decyzji środowiskowej (zob. cyt. wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 czerwca 2023 r., II SA/Lu 285/23).
- 3) Brak zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany, jeżeli z oceny oddziaływania na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w innym wariantcie (art. 81 ust. 1 u.u.i.o.ś.).
- 4) Wykazanie, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, gdy za realizacją przedsięwzięcia nie przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym i brak jest rozwiązań alternatywnych, tzn. nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34

CENTRUM EKSPERTYZ I ANALIZ PRAWNYCH

ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, z późn. zm.) - art. 81 ust. 2 u.u.i.o.ś.

- 5) Wykazanie, że przedsięwzięcie może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (art. 81 ust. 3 u.u.i.o.ś.).

O ile zatem wnioskodawca nie zmodyfikuje wniosku w toku postępowania, organ prowadzący postępowanie w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia może zakończyć je decyzją odmowną tylko w ściśle określonych sytuacjach prawnych, wskazanych w przepisach u.u.i.o.ś.

3. Wyraźnie też trzeba podkreślić, że **petycje składane w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięć sytuacji prawnej wnioskodawcy w postępowaniach administracyjnych.** Wprowadzie zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Jednak, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, wnoszący petycję nie jest stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. ani stroną (uczestnikiem) postępowania sądowego w rozumieniu art. 32 i 33 p.p.s.a. (J. Jaśkiewicz [w:] *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX/el. 2015, art. 2¹). Z tej racji **petycja nie może wywoływać skutków prawnych w toku postępowania administracyjnego, w szczególności prowadzić do „przerwania procedowania sprawy i zakończenia postępowania”.** Postępowanie w sprawie rozpatrzenia petycji jest bowiem odrębną procedurą od procedur administracyjnych, służących załatwieniu sprawy indywidualnej. Co najwyżej skutkiem petycji może być poinformowanie o przesłankach takiego a nie innego załatwienia sprawy indywidualnej, ale nie ingerowanie w rozstrzygnięcie w formie petycji w rozstrzygnięcie takiej sprawy.

¹ <https://sip.lex.pl/#/commentary/587687071/484511/jaskiewicz-jacek-ustawa-o-petycjach-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2024-04-02 16:22).

PODSUMOWANIE

Odpowiadając zatem na pytanie będące podstawą sporządzenia niniejszej opinii wskazać należy, że organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach: (1) nie ma prawnych możliwości zaprzestania procedowania sprawy, o ile sprawa nie stanie się bezprzedmiotowa; (2) nie ma też podstaw prawnych do nakazania wnioskodawcy zmiany lokalizacji przedsięwzięcia, nawet w sytuacji gdy o to wnioskuje strony postępowania lub taki jest przedmiot petycji wielu mieszkańców. Zmiana lokalizacji przedsięwzięcia może być autonomiczną decyzją wnioskodawcy, a organ administracji publicznej nie może w taką decyzję ingerować żadnymi środkami prawnymi. Próba takiej ingerencji może być postrzegana jako przestępstwo urzędnicze i narazić piastuna organu na odpowiedzialność wynikającą z art. 231 k.k. (nadużycie władzy).

Zakończenie postępowania bez podjęcia merytorycznej decyzji, , może przybrać jedynie formę umorzenia postępowania, czego przesłanką jest bezprzedmiotowość postępowania, a w każdym innym wypadku, gdy wnioskodawca nie wycofa swojego wniosku, sprawa powinna być zakończona przez wydanie decyzji administracyjnej, albo określającej środowiskowe uwarunkowania, albo odmawiającej ustalenia takich uwarunkowań, a tym samym uniemożliwiającej realizację przedsięwzięcia, w sytuacji gdy zachodzą przesłanki ustawowe. (zob. pkt 2.2. niniejszej opinii).



Dr hab. Igor Zachariasz

Profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Adwokat