



# GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 30 czerwca 2023 r.

DOOŚ-WDŚZOO.420.16.2023.MS.6

## DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 oraz art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.), dalej k.p.a., po rozpatrzeniu odwołania [REDAKTOWANE] z 3 marca 2023 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie z 17 lutego 2023 r., znak: WOOŚ.420.18.1.2022.PW.34, umarzającej postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na *zmianie koncesji nr 72/93 na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża Zalesie w związku z planowanymi pracami oraz na przedłużeniu tej koncesji*

**utrzymuje w mocy ww. decyzję.**

### Uzasadnienie

Wnioskiem z 21 lipca 2022 r. spółka Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A., dalej PGNiG, wystąpiła do RDOŚ w Rzeszowie o wydanie dla przedmiotowego przedsięwzięcia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W trakcie postępowania doszło do połączenia Polskiego Koncernu Naftowego PKN Orlen S.A., dalej PKN Orlen, z PGNiG, polegającego na przejściu całego majątku PGNiG przez PKN Orlen. Pismem z 13 stycznia 2023 r. PKN Orlen cofnął ww. wniosek.

Cytowaną w sentencji decyzją RDOŚ w Rzeszowie, na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., umorzył postępowanie w przedmiotowej sprawie.

Odwołanie od powyższej decyzji, pismem z 3 marca 2023 r., wniósł [REDAKTOWANE]. Zarzuty podniesione w odwołaniu dotyczą m.in. braku skutecznego zawiadomienia o prowadzonym postępowaniu i niezapewnienia stronom postępowania przez RDOŚ w Rzeszowie możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów. Ponadto, zdaniem Skarżącego, organ pierwszej instancji niesłusznie umorzył postępowanie, bowiem nie stało się ono bezprzedmiotowe, zaś umorzenie postępowania stanowi „ucieczkę organu od merytorycznego rozpoznania sprawy”.

Jednocześnie Skarżący zaskarżył w odwołaniu, wydane w toku postępowania, postanowienie RDOŚ w Rzeszowie z 16 lutego 2023 r., znak: WOOŚ.420.18.1.2022.PW.28, odmawiające zawieszenia postępowania, a także „wydane opinie i uzgodnienia w ramach postępowania”. W odniesieniu do powyższych rozstrzygnięć ██████████ nie przedstawił żadnych konkretnych zarzutów.

### **GDOŚ ustalił i zważył, co następuje.**

Jak wynika z art. 127 § 2 k.p.a. 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. z 2023 r. poz. 1094), dalej u.o.o.ś., organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest GDOŚ.

Zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji prawo wniesienia odwołania służy stronie. Organ odwoławczy ma zatem obowiązek zbadania, czy odwołanie pochodzi od osoby posiadającej status strony w danym postępowaniu. W związku z powyższym, pismem z 21 kwietnia 2023 r., znak DOOŚ-WDŚZOO.420.16.2023.MS.1, GDOŚ na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. wezwał ██████████ do przedłożenia dokumentów potwierdzających posiadanie prawa rzeczowego do nieruchomości znajdujących się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedmiotowe przedsięwzięcie. W odpowiedzi na wezwanie ██████████, pismem z 28 kwietnia 2023 r., przedłożył kserokopię informacji z rejestru gruntów, potwierdzającą jego prawo własności do działki ew. nr ██████████ w obrębie 211 Zwiężczyca w Rzeszowie, znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, o którym mowa w art. 74 ust. 3a u.o.o.ś., wskazanym na mapie stanowiącej załącznik nr 5 do wniosku PGNiG z 21 lipca 2022 r.

Decyzja RDOŚ w Rzeszowie z 17 lutego 2023 r. została doręczona Skarżącemu poprzez publiczne obwieszczenie wystosowane w trybie art. 49 § 1 k.p.a. w związku z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś. Obwieszczenie RDOŚ w Rzeszowie z 17 lutego 2023 r., znak: WOOŚ.420.18.1.2022.PW.36, informujące strony o wydaniu decyzji zostało upublicznione na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Rzeszowa, na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Rzeszowie oraz w miejscu realizacji przedsięwzięcia 23 lutego 2023 r. Zatem decyzję należy uznać za doręczoną Skarżącemu 9 marca 2023 r., a termin na wniesienie odwołania upłynął 23 marca 2023 r. ██████████ wniósł odwołanie 3 marca 2023 r. Mając na uwadze, że Inwestor otrzymał decyzję 23 lutego 2023 r., w dniu złożenia odwołania decyzja znajdowała się już w obrocie prawnym, zatem odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu.

W myśl art. 105 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania w sytuacji, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe. W doktrynie przyjmuje się, że postępowanie staje się bezprzedmiotowe,

jeżeli w jego toku wystąpi brak chociażby jednego z podstawowych elementów stosunku administracyjnoprawnego (przedmiotu, podmiotu, podstawy prawnej rozstrzygnięcia). W takim wypadku organ ma obowiązek umorzenia postępowania, bowiem nie może wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Z bezprzedmiotowością postępowania, o której mowa w art. 105 § 1 k.p.a., mamy do czynienia m.in. wówczas, gdy w toku postępowania, które może być wszczęte wyłącznie na żądanie strony, strona cofnie wniosek o wydanie decyzji. Stanowisko to znajduje potwierdzenie zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych. *Jeżeli zatem postępowanie może być wszczęte tylko na wniosek, a strona, która ten wniosek złożyła, rezygnuje z kontynuowania postępowania, to postępowanie podlega umorzeniu obligatoryjnemu, na podstawie art. 105 § 1* (M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, str. 741 i 742). Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 394/11: *cofnięcie wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego jest równoznaczne z brakiem żądania uprawnionego podmiotu do rozpoznania konkretnej sprawy administracyjnej, co oznacza, że przedmiot postępowania, oznaczony we wniosku, przestaje istnieć. Inaczej rzecz ujmując, z chwilą cofnięcia wniosku odpada jeden z koniecznych elementów sprawy administracyjnej (przedmiot), co obliguje organ do umorzenia postępowania (tzw. obiektywna konieczność umorzenia postępowania) na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Nie mają przy tym znaczenia przyczyny dla jakich doszło do cofnięcia wniosku.*

Przekładając powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, skoro Inwestor w toku postępowania administracyjnego, pismem z 13 stycznia 2023 r., cofnął wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a wydanie tej decyzji może mieć miejsce wyłącznie na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia, co wynika z art. 73 ust. 1 u.o.o.ś., to wyeliminowany został przedmiot postępowania administracyjnego. Co za tym idzie, zaszła przeszkoda do dalszego prowadzenia postępowania i w konsekwencji konieczne jest jego umorzenie. Mając powyższe na uwadze, GDOŚ nie podziela stanowiska Skarżącego, że w analizowanej sprawie nie było podstaw do umorzenia postępowania.

Odnosząc się do podniesionego w odwołaniu zarzutu, że RDOŚ w Rzeszowie nie zapewnił w sposób prawidłowy i skuteczny możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i toczącego się postępowania, należy wskazać co następuje.

Z uwagi na okoliczność, że liczba stron w przedmiotowym postępowaniu przekracza 10, RDOŚ w Rzeszowie powiadamiał strony o wszystkich podjętych czynnościach na podstawie art. 49 k.p.a. w związku z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś. w formie publicznych obwieszczeń. Obwieszczenie RDOŚ w Rzeszowie z:

- 18 października 2023 r., znak: WOOŚ.420.18.1.2022.PW.12, informujące strony o wszczęciu postępowania zostało upublicznione na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej RDOŚ w Rzeszowie w terminie od 21 października 2023 r. do 3 listopada 2023 r., na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta

- Rzeszowa w terminie od 26 października 2023 r. do 10 listopada 2023 r. oraz w miejscu realizacji przedsięwzięcia w terminie od 20 października 2023 r. do 4 listopada 2023 r.;
- 16 stycznia 2023 r., znak: WOOS.420.18.1.2022.PW.23, informujące strony o wpłynięciu pisma dotyczącego wycofania wniosku w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się i wypowiedzenia co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań zostało upublicznione na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej RDOŚ w Rzeszowie w terminie od 19 stycznia 2023 r. do 3 lutego 2023 r., na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Rzeszowa w terminie od 20 stycznia 2023 r. do 7 lutego 2023 r. oraz w miejscu realizacji przedsięwzięcia w terminie od 19 stycznia 2023 r. do 3 lutego 2023 r.;
  - 16 lutego 2023 r., znak: WOOS.420.18.1.2022.PW.29, informujące strony o wydaniu postanowienia o odmowie zawieszenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zostało upublicznione na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej RDOŚ w Rzeszowie w terminie od 22 lutego 2023 r. do 9 marca 2023 r. oraz na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Rzeszowa w terminie od 23 lutego 2023 r. do 10 marca 2023 r.;
  - 17 lutego 2023 r., znak: WOOS.420.18.1.2022.PW.35, informujące strony o wydaniu decyzji umarzającej postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zostało upublicznione na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej RDOŚ w Rzeszowie w terminie od 23 lutego 2023 r. do 10 marca 2023 r., na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Rzeszowa w terminie od 23 lutego 2023 r. do 10 marca 2023 r. oraz w miejscu realizacji przedsięwzięcia w terminie od 23 lutego 2023 r. do 10 marca 2023 r.

Ze zgromadzonych w aktach sprawy zawiadomień wynika, że zwyczajowo przyjętymi sposobami upubliczniania zawiadomień w Urzędzie Miasta Rzeszowa jest publikacja na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zatem zarzut niezapewnienia stronom możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i toczącego się postępowania należy uznać za chybiony.

Odnosząc się do wniosku [REDAKTOWANE] o powołanie biegłego z wiedzą specjalistyczną, „w celu wyjaśnienia powstałych wątpliwości w tym dokumentacji terenu przedsięwzięcia i ustalenie stanu faktycznego”, należy podkreślić, że Skarżący nie wskazał jednoznacznie, o jakie wątpliwości chodzi, w jakim celu powołanie biegłego jest niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego i prawnego w sprawie ani jaki wpływ miałyby to na treść rozstrzygnięcia. Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2022 r., sygn. akt I OSK 1076/19: *Powołanie biegłego, w myśl art. 84 § 1 k.p.a. ma charakter fakultatywny i zależy od uznania organu prowadzącego postępowanie. Wykorzystanie tego środka dowodowego jest zasadne, gdy dla prawidłowego załatwienia sprawy, ze względu na poziom jej skomplikowania, wymagane są wiadomości, którymi nie dysponuje organ. W*

analizowanej sprawie, w szczególności mając na uwadze, że PKN Orlen cofnął wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie zaistniały okoliczności, których ustalenie byłoby konieczne do podjęcia rozstrzygnięcia kończącego sprawę, a które wymagałyby konieczności powołania biegłego. Biorąc pod uwagę powyższe, GDOŚ nie widzi uzasadnienia do przychylenia się do wniosku [REDAKTOWANO] i powoływania biegłego w prowadzonym postępowaniu.

Organ odwoławczy dokonał również oceny prawidłowości wydanego w toku postępowania postanowienia RDOŚ w Rzeszowie z 16 lutego 2023 r., znak: WOOŚ.420.18.1.2022.PW.28, odmawiającego zawieszenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Postanowienie to zostało wydane po rozpatrzeniu wniosku [REDAKTOWANO] o zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia zagadnień wstępnych, tj. do czasu przygotowania map przedstawiających szczegółowe położenie obiektów wchodzących w skład całej kopalni oraz do czasu uchwalenia przez Prezydenta Miasta Rzeszowa zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Rzeszowa oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego terenów położonych na terenie obszaru górniczego Zalesie. Organ pierwszej instancji odmówił zawieszenia postępowania, ponieważ przygotowanie dokumentacji kartograficznej oraz aktów prawa miejscowego, na które powołuje się [REDAKTOWANO], nie stanowi zagadnienia wstępnego, a co za tym idzie, nie rzutuje na możliwość uzyskania przez Inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

GDOŚ podziela powyższe stanowisko RDOŚ w Rzeszowie, bowiem zagadnieniami wstępnymi mogą być wyłącznie kwestie, których rozstrzygnięcie ma znaczenie dla rozpatrzenia sprawy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podzielany jest pogląd, że *od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego powinno zależeć rozpatrzenie sprawy administracyjnej w ogóle - brak rozstrzygnięcia określonego zagadnienia musi uniemożliwiać zakończenie sprawy administracyjnej co do istoty, nie zaś jedynie determinować kierunek wydawanej przez organ administracji publicznej decyzji* (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 16 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 2349/15, z 14 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 1268/16). Zdaniem GDOŚ przywołane przez Skarżącego okoliczności nie stanowią zagadnienia wstępnego w analizowanej sprawie. Kwestia zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulowana jest przez art. 80 ust. 3 u.o.o.ś, zgodnie z którym w przypadku działalności określonej ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, innej niż przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalni, kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszenie zamierzoną działalnością przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony, oraz w odrębnych przepisach. Zatem brak uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w obrębie inwestycji nie stanowi przeszkody w

procedowaniu wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie jest także zagadnieniem wstępnym, od którego wyjaśnienia zależeć może wydanie tej decyzji.

Niezależnie od powyższego, mając na uwadze, że PKN Orlen cofnął wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przywołane przez Skarżącego okoliczności są prawnie obojętne dla zakończenia przedmiotowego postępowania poprzez jego umorzenie.

Biorąc pod uwagę powyższe, postanowienie RDOŚ w Rzeszowie z 16 lutego 2023 r. jest prawidłowe, tym samym nie ma podstaw do jego uchylecia.

Odnosząc się do zaskarżenia przez ██████████ „wydanych opinii i uzgodnień w ramach postępowania”, wskazać należy, że RDOŚ w Rzeszowie w ramach prowadzonego postępowania nie zasięgał opinii innych organów ani nie uzgadniał warunków realizacji przedsięwzięcia w trybie art. 77 ust. 1 u.o.o.ś.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. organ odwoławczy może utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję. Będzie to miało miejsce wówczas, gdy w wyniku ponownego rozpoznania sprawy rozstrzygnięcie organu odwoławczego jest zgodne z rozstrzygnięciem organu pierwszej instancji zawartym w zaskarżonej decyzji. Organ administracji, wydając w postępowaniu odwoławczym decyzję utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję, zajmuje stanowisko, że rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji jest prawidłowe, zarówno co do zgodności z prawem, jak i co do istoty. W ocenie GDOŚ zaskarżona decyzja RDOŚ w Rzeszowie z 17 lutego 2023 r. jest prawidłowa i nie narusza przepisów prawa.

Wobec powyższego GDOŚ orzekł, jak w sentencji.

### **Pouczenie**

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259, ze zm.), dalej p.p.s.a., służy skarga wnoszona na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji;
- wnoszący skargę, zgodnie z art. 230 p.p.s.a. w związku z § 2 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535), obowiązany jest do uiszczenia wpisu od skargi w kwocie 200 zł. Wnoszący skargę, co wynika z art. 239 p.p.s.a. może być zwolniony z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych;
- wnoszącemu skargę, zgodnie z art. 243 p.p.s.a., może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.

**Otrzymują:**

1. [REDACTED]
2. [REDACTED] – pełnomocnik PKN ORLEN S.A.; Oddział Geologii i Eksploatacji PGNiG w Warszawie, ul. Kasprzaka 25a, 01-224 Warszawa
3. Pozostałe strony postępowania na podstawie art. 49 § 1 k.p.a. w związku z art. z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś.

**Do wiadomości:**

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie, al. Józefa Piłsudskiego 38, 35-001 Rzeszów

