



Warszawa, dnia 15 września 2022 r.

GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-WDŚZOO.420.7.2022.US.8

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.), dalej Kpa, po rozpatrzeniu odwołania ENERTRAG-Dunowo Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie z dnia 11 lutego 2022 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z dnia 27 stycznia 2022 r., znak: WST-K.420.7.2020.JC.27, odmawiającej zmiany decyzji RDOŚ w Szczecinie z dnia 24 listopada 2014 r., znak: WST-K.4210.30.2012.KS.27, określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na *budowie farmy wiatrowej w rejonie m. Syrkwice i m. Poczernino, gm. Karlino oraz w m. Łykowo i m. Skoczów, gm. Dygowo, wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą,*

uchylam decyzję RDOŚ w Szczecinie z dnia 27 stycznia 2022 r. w całości i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją z dnia 24 listopada 2014 r., RDOŚ w Szczecinie, działając na wniosek ENERTRAG-Dunowo Sp. z o.o. z dnia 6 grudnia 2012 r., na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2 i art. 82 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 (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania powyższej decyzji, tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 1235, ze zm.), dalej ustawa ooś, określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

Pismem z dnia 29 czerwca 2020 r. Spółka wniosła o zmianę wydanej decyzji w zakresie:

- modyfikacji parametrów dwóch elektrowni wiatrowych, tj. zwiększenia średnicy wirnika ze 100 m do 114 m;
- rozszerzenia miejsca realizacji planowanego przedsięwzięcia o działkę ew. nr 4, obręb Syrkwice, gm. Karlino, na terenie której zaplanowano dodatkowe elementy infrastruktury, tj. drogę dojazdową, linię SN i linię teletechniczną;
- rozszerzenia planowanego przeznaczenia terenu działki ew. nr 1, obręb Syrkwice, gm. Karlino, o nadwieszenie wieży nr 8;
- rozszerzenia planowanego przeznaczenia terenu działki ew. nr 24/1, obręb Poczernino, gm. Karlino, o drogę dojazdową (dokładniej zjazd w drogę stanowiącą dz. ew. nr 21 obręb Poczernino).

Decyzją z dnia 27 stycznia 2022 r. RDOŚ w Szczecinie odmówił zmiany decyzji własnej z dnia 24 listopada 2014 r. ze względu na nieuzupełnienie dokumentacji przez Spółkę i tym samym „brak wykazania negatywnego wpływu przedsięwzięcia na środowisko przyrodnicze” oraz niewykazanie, że za zmianą decyzji przemawia słuszny interes strony.

W dniu 11 lutego 2022 r. ENERTRAG-Dunowo Sp. z o.o. wniosła odwołanie od powyższej decyzji. W złożonym odwołaniu Spółka zarzuciła RDOŚ w Szczecinie naruszenie:

- 1) art. 6 Kpa poprzez wydanie decyzji bez podstawy prawnej;
- 2) art. 155 Kpa w związku z art. 87 ustawy ooś poprzez niewłaściwą wykładnię art. 155 Kpa;
- 3) art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś w związku z art. 63 ust. 1, art. 87 ustawy ooś oraz § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1939, ze zm.), dalej rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć, poprzez „uznanie, że realizacja przedsięwzięcia w kształcie wskazanym we wniosku o zmianę decyzji wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, mimo braku wydania przez RDOŚ w Szczecinie postanowienia stwierdzającego obowiązek przeprowadzenia takiej oceny oraz mimo że wydanie takiego postanowienia w okolicznościach niniejszej sprawy byłoby bezzasadne i nieproporcjonalne w stosunku do zakresu wnioskowanych zmian”;
- 4) art. 80 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś w związku z art. 59 ust. 1 pkt 2, art. 63 ust. 1 oraz art. 87 ustawy ooś poprzez „uznanie, że wydanie decyzji o zmianie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i uwzględnienia ustaleń raportu przy wydaniu decyzji zmieniającej, mimo iż postępowanie nie było postępowaniem wymagającym przeprowadzenia raportu”;
- 5) art. 84 ust. 1 ustawy ooś w związku z art. 87 ustawy ooś poprzez „zaniechanie ich zastosowania, a w konsekwencji niestwierdzenie w decyzji braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko”;
- 6) art. 7 Kpa w związku z art. 77 § 1 i art. 80 Kpa poprzez „wadliwą ocenę dowodów zgromadzonych w sprawie, w tym zaktualizowanego raportu i opinii dr. [REDAKTOWANE] z dnia 3 kwietnia 2020 r. oraz uznanie, że są niewystarczające dla dokonania niezbędnych ustaleń faktycznych w sprawie i wydania decyzji zmieniającej decyzję środowiskową zgodnie z wnioskiem”;
- 7) art. 8 § 1 i art. 10 § 1 Kpa poprzez wydanie decyzji odmawiającej zmiany decyzji „m.in. z uwagi na nieprzeprowadzenie aktualnej inwentaryzacji przyrodniczej dla działki nr 4 w obrębie Syrkowice, gmina Karlino”;
- 8) art. 7 i art. 77 Kpa poprzez „bezpodstawne przyjęcie, że odwołujący miał obowiązek wykazać brak negatywnego wpływu wnioskowanych zmian na środowisko”;
- 9) art. 8 § 1 Kpa poprzez naruszenie zasady proporcjonalności.

Spółka wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez wydanie decyzji zmieniającej decyzję RDOŚ w Szczecinie z dnia 24 listopada 2014 r. Jednocześnie Spółka zmodyfikowała wniosek z dnia 29 czerwca 2020 r. poprzez zmianę średnicy

wirnika elektrowni wiatrowej P1 i P2 (oznaczonych w decyzji RDOŚ w Szczecinie z dnia 24 listopada 2014 r. jako siłownie nr 8 i nr 9) do 110 m.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska ustalił i zważył, co następuje.

Jak wynika z art. 127 § 2 Kpa w związku z art. 127 ust. 3 ustawy ooś, organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest GDOŚ.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 129 § 2 Kpa – zaskarżona decyzja została doręczona Spółce w dniu 28 stycznia 2022 r., natomiast odwołanie Spółka wniosła w dniu 11 lutego 2022 r.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że niejasne jest, jaka sprawa była przedmiotem postępowania zakończonego decyzją RDOŚ w Szczecinie z dnia 27 stycznia 2022 r., bowiem sentencja rozstrzygnięcia podjętego tą decyzją jest wewnętrznie sprzeczna. Z jednej strony organ pierwszej instancji jako podstawę prawną decyzji wskazał:

- art. 71 ust. 2 pkt 2 ustawy ooś, zgodnie z którym uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;
- art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. p ustawy ooś, zgodnie z którym w przypadku przedsięwzięć polegających na zmianie lub rozbudowie przedsięwzięć, dla których do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy był regionalny dyrektor ochrony środowiska, organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest regionalny dyrektor ochrony środowiska;
- § 3 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć.

Z przywołanych w sentencji przepisów można wywnioskować, że RDOŚ w Szczecinie prowadził postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko polegającego na zmianie lub rozbudowie instalacji wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru o całkowitej wysokości nie niższej niż 30 m. Z drugiej strony organ pierwszej instancji w sentencji decyzji rozstrzygnął o odmowie zmiany decyzji własnej z dnia 24 listopada 2014 r., co może wskazywać, że prowadził postępowanie w sprawie zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w oparciu o przepisy art. 155 Kpa i art. 87 ustawy ooś, które jednak nie zostały przywołane w sentencji. Rozbieżności powyższych nie wyjaśnia uzasadnienie zaskarżonej decyzji, bowiem nie zawiera uzasadnienia prawnego, z którego jednoznacznie wynikałoby, jakie przepisy i dlaczego organ pierwszej instancji zastosował w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 Kpa decyzja powinna zawierać m.in. uzasadnienie prawne, które – stosownie do przepisu art. 107 § 3 Kpa – powinno w szczególności zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, samo przywołanie przepisów nie wyczerpuje obowiązku uzasadnienia prawnego decyzji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 848/18). W uzasadnieniu decyzji z dnia 27 stycznia 2022 r. RDOŚ w Szczecinie przywołał zarówno art. 155 Kpa, jak i art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. p ustawy ooś,

jednakże ograniczył się wyłącznie do przywołania treści tych przepisów, bez wytłumaczenia, dlaczego zastosował je w analizowanej sprawie, jak i bez wyjaśnienia zastosowanych w sprawie przepisów i dokonania ich wykładni, umożliwiającej ustalenie, jaka jest podstawa prawna podjętego przez organ rozstrzygnięcia. W świetle art. 155 Kpa jest to w szczególności istotne ze względu na treść art. 87 zdanie pierwsze ustawy ooś, zgodnie z którym przepisy działów V i VI ustawy ooś stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Co więcej, organ pierwszej instancji w treści uzasadnienia wskazał: „Zgodnie z art. 155 ustawy Kpa, decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Tożsame ustalenia zawiera art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. p aktualnie obowiązującej ustawy ooś, w myśl którego organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku przedsięwzięć polegających na zmianie lub rozbudowie przedsięwzięć, dla których do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy był regionalny dyrektor ochrony środowiska, jest Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie” (str. 2 decyzji), jednakże nie wyjaśnił, dlaczego zastosował oba przepisy w jednym postępowaniu. Nie sposób bowiem zgodzić się ze stwierdzeniem, że art. 155 Kpa i art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. p ustawy ooś zawierają tożsame ustalenia. Artykuł 155 Kpa (w powiązaniu z pominiętym przez organ pierwszej instancji w treści decyzji art. 87 ustawy ooś) dotyczy postępowania w sprawie zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, natomiast art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. p ustawy ooś (w powiązaniu z przywołanym przez organ pierwszej instancji w sentencji decyzji art. 71 ust. 2 pkt 2 ustawy ooś) dotyczy postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Pierwsze postępowanie jest prowadzone w trybie nadzwyczajnym, drugie – w trybie zwykłym. W dalszej części decyzji RDOŚ w Szczecinie wskazał: „Wnioskowana zmiana dotyczy zwiększenia parametrów dwóch turbin, tj. turbiny nr 8 i 9, wchodzących w skład przedmiotowego zespołu elektrowni wiatrowych i zlokalizowanych w obrębie Poczernino. Inwestor planował zwiększenie średnicy rotora tych turbin ze 100 m na 114 m. Dodatkowo, zgodnie z przedłożonym wnioskiem, do zakresu przedsięwzięcia inwestor zaplanował włączenie działki nr 4 obręb Syrkowice w gminie Karlino, gdzie usytuowane zostaną elementy infrastruktury, takie jak droga dojazdowa, linia SN oraz linia teletechniczna” (Tamże), z czego by wynikało, że sprawa dotyczy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na zmianie lub przebudowie realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia, o którym mowa w § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć. Podobnie liczne zapisy m.in. na str. 3-5 decyzji: „planowana zmiana przedsięwzięcia”, „projektowanych zmian inwestycji”, „wnioskowanej zmiany przedsięwzięcia” oraz „planowana zmiana średnicy rotora”. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji pojawiają się jednak również zapisy o zmianie decyzji, m.in. na str. 1-3.

Ponownie rozpatrując sprawę organ pierwszej instancji jednoznacznie ustalił podstawę prawną podejmowanego rozstrzygnięcia i da temu wyraz w sposób niebudzący wątpliwości w treści decyzji.

Na podstawie uzasadnienia decyzji RDOŚ w Szczecinie z dnia 27 stycznia 2022 r. nie sposób jednoznacznie stwierdzić, w jakiej sprawie organ pierwszej instancji prowadził postępowanie, tj. czy dotyczyło ono wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, czy zmiany takiej decyzji. Z tego też względu stwierdzić należy, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów art. art. 107 § 1 pkt 6 oraz § 3 Kpa. „Nieuzasadnienie zaś decyzji w sposób właściwy narusza uprawnienia strony i podstawowe zasady postępowania administracyjnego (art. 7-10 Kpa), a tym samym stanowi podstawę do uchylenia takiej decyzji” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt: II SA/Po 58/11).

Zgodnie z art. 155 Kpa decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Mając na uwadze, że postępowanie prowadzone w trybie art. 155 Kpa, pomimo tego, że stanowi odrębne postępowanie administracyjne, toczy się w tej samej, z materialnego punktu widzenia, sprawie administracyjnej, rozważając możliwość zastosowania instytucji zmiany decyzji ostatecznej, niezbędne jest ustalenie, czy w danym wypadku występuje tożsamość sprawy administracyjnej. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że uznanie, iż zachodzi tożsamość sprawy administracyjnej, zawsze wymaga identycznego stanu faktycznego (por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, str. 632; uchwała NSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2000 r., FPS 12/99), przy czym „elementy prawnie obojętne, niewpływające niczym na załatwienie sprawy, powinny być pominięte w ocenie tożsamości sprawy” (B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit.). Konkludując, „gdy nowe fakty, w świetle norm prawa materialnego, mogą stanowić podstawę powstania nowej sprawy, tożsamość sprawy nie wystąpi” (uchwała NSA z dnia 3 listopada 2009 r., II GPS 2/09). Na podstawie art. 155 Kpa można dokonać zmiany lub uchylenia decyzji w każdym czasie, jednak pod warunkiem, że mamy do czynienia z tożsamością sprawy administracyjnej w chwili wydawania decyzji ostatecznej i decyzji zmienianej na podstawie art. 155 Kpa (por. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2022 r., II GSK 2657/21).

W postępowaniu w sprawie zmiany ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach szczególne znaczenie dla ustalenia tożsamości przedmiotowej sprawy mają takie elementy przedsięwzięcia, jak jego rodzaj, skala, istotne cechy konstrukcyjne, usytuowanie oraz rodzaj, cechy i skala możliwego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (por. art. 63 ust. 1 ustawy oos). Zakres i stopień zmian w powyższym zakresie mogą być na tyle istotne, że warunek tożsamości sprawy nie zostanie zachowany. W takim przypadku możliwość zastosowania art. 155 Kpa w związku z art. 87 ustawy oos będzie wyłączona (por. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2244/18).

W analizowanej sprawie bezspornym jest, że wniosek ENERTRAG-Dunowo Sp. z o.o. z dnia 29 czerwca 2020 r. zawiera zmiany w charakterystyce przedsięwzięcia objętego decyzją RDOŚ w Szczecinie z dnia 24 listopada 2014 r., obejmujące dodatkową działkę ewidencyjną przeznaczoną na realizację przedsięwzięcia, dodatkowe elementy przedsięwzięcia, w tym drogi dojazdowe, oraz zwiększenie średnicy wirnika elektrowni wiatrowej P1 i P2.

Należy podkreślić, że dodane zamierzenie inwestycyjne w postaci budowy dróg dojazdowych może samo w sobie stanowić przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i realizowane indywidualnie – na mocy przepisów ustawy o oś – może wymagać uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W myśl § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości powyżej 1 km kwalifikuje się jako przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Rozszerzenie planowanego do realizacji przedsięwzięcia o dodatkowe przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko nie pozostaje bez wpływu na przebieg postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, bowiem może istotnie wpływać na rodzaj i skalę możliwego oddziaływania całości inwestycji na środowisko. Tym samym taka zmiana stanu faktycznego nie jest obojętna dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia.

Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji oraz z akt sprawy nie wynika, żeby RDOŚ w Szczecinie ustalił, czy w analizowanej sprawie zachowany jest warunek tożsamości ze sprawą rozstrzygniętą decyzją RDOŚ w Szczecinie z dnia 24 listopada 2014 r., w tym nie ustalił, czy zakres przedsięwzięcia został zwiększony o dodatkowe przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, ani nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w tym zakresie, tym samym naruszył art. 7 w związku z art. 77 § 1 Kpa.

RDOŚ w Szczecinie podczas ponownego rozpatrzenia sprawy, w przypadku rozstrzygnięcia sprawy na podstawie art. 155 Kpa w związku z art. 87 ustawy o oś, powinien ustalić zatem, czy została zachowana tożsamość sprawy rozstrzygniętej decyzją RDOŚ w Szczecinie z dnia 24 listopada 2014 r. Ponadto organ pierwszej instancji uwzględni, że wniesionym odwołaniem z dnia 11 lutego 2022 r. ENERTRAG-Dunowo Sp. z o.o. zmodyfikowała wniosek z dnia 29 czerwca 2020 r.

Dodatkowo należy zauważyć, że ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, że RDOŚ w Szczecinie na etapie postępowania prowadzonego w pierwszej instancji nie wyjaśnił kwestii umocowania w sprawie [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE]. Pełnomocnictwo udzielone [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] przez członków zarządu Spółki - [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE], dołączone do wniosku z dnia 29 czerwca 2020 r., umocowuje do dokonywania w imieniu i na rzecz Spółki wszelkich czynności prawnych i faktycznych dotyczących realizacji projektów Kościernica, Gruszewo, Podwilcze, Bukówko, Dobrowo, Retowo, Wierchomino, Syrkowice, Lulewice, Nasutowo, Rzyszczewo, Poczernino i Klepino. Z powyższego pełnomocnictwa nie wynika zatem, że [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] są uprawnieni do podejmowania działań dotyczących budowy farmy wiatrowej w miejscowościach Łykowo i Skoczów, gmina Dygowo. Zaś pełnomocnictwo z dnia 13 listopada 2020 r. udzielone [REDAKTOWANE] do samodzielnego reprezentowania Spółki obejmuje przedsięwzięcie polegające na budowie farmy wiatrowej w rejonie miejscowości Syrkowice i Poczernino, gmina Karlino oraz w miejscowościach Łykowo i Skoczów, gmina Dygowo. Ponadto znajdujące się w aktach sprawy pełnomocnictwo dla [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] nie zostało uwierzytelnione zgodnie z art. 33 § 3 Kpa.

Zgodnie z art. 138 § 2 Kpa organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana 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 doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że z naruszeniem przepisów postępowania, uzasadniającym wydanie decyzji kasacyjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, mamy do czynienia w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego bądź postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone, ale w istotny sposób naruszono w nim przepisy procesowe, a także w sytuacji naruszenia przez organ pierwszej instancji przepisów postępowania będących podstawą do wydania określonego rodzaju decyzji, które to naruszenie spowodowało pominięcie ustalenia istotnych okoliczności faktycznych sprawy (por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, str. 620-621 oraz wyrok NSA z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt: II OSK 2396/12). Nieprzeprowadzenie przez organ pierwszej instancji, w przypadku braku niezbędnych dowodów w sprawie, postępowania dowodowego w celu ich uzyskania lub przeprowadzenie takiego postępowania w sposób niewystarczający do rozstrzygnięcia sprawy skutkuje brakiem rozpoznania sprawy w pierwszej instancji. Organ odwoławczy, mając kompetencje do przeprowadzenia wyłącznie uzupełniającego postępowania dowodowego, co wynika z regulacji art. 136 Kpa, nie może konwalidować takiej wadliwości postępowania pierwszoinstancyjnego, bowiem naruszyłby, wyrażoną w art. 15 Kpa, zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 590/18). Konkludując, podstawą do wydania decyzji kasacyjnej, o której mowa w analizowanym przepisie, jest wystąpienie takiego naruszenia przepisów postępowania, którego następstwem jest niewyjaśnienie podstawowych okoliczności stanu faktycznego sprawy, bez którego nie można sprawy rozstrzygnąć co do istoty, przy czym możliwość ich uzupełnienia przez organ odwoławczy nie mieści się w granicach zakreślonych w art. 136 Kpa. Z sytuacją taką mamy do czynienia w omawianej sprawie.

W zaistniałej sytuacji procesowej odnoszenie się do podniesionych w odwołaniu zarzutów należy uznać za niecelowe, gdyż nie mogą one podważyć zasadności wydania przez organ odwoławczy decyzji na podstawie art. 138 § 2 Kpa.

Mając na uwadze, wyrażoną w art. 15 Kpa, zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, którego istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, GDOŚ w ramach postępowania odwoławczego dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego, w tym wniosku o zmianę decyzji, zaskarżonej decyzji oraz wniesionego odwołania. Organ odwoławczy odstąpił od rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy co do istoty, poprzez wydanie rozstrzygnięcia merytorycznego, o którym mowa w art. 138 § 1 Kpa, bowiem RDOŚ w Szczecinie naruszył przepisy prawa procesowego i materialnego w zakresie mającym istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Znaczenie wskazanych nieprawidłowości, a także modyfikacja przez ENERTRAG-Dunowo Sp. z o.o. wniosku z dnia 29 czerwca 2020 r., wykraczają poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego

przez organ drugiej instancji, z tego też względu GDOŚ nie mógł skorzystać z uprawnień wynikających z przepisu art. 136 Kpa. Prowadziłoby to bowiem do rozpatrzenia sprawy co do istoty w całym jej kształcie wyłącznie przez organ odwoławczy, a tym samym skutkowało naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Zgodnie z przywołaną zasadą sprawa administracyjna powinna być dwukrotnie rozpoznana i rozstrzygnięta, przy czym rozpoznanie sprawy oznacza obowiązek dwukrotnego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, raz przez organ pierwszej instancji, a następnie przez organ odwoławczy.

W toku postępowania odwoławczego GDOŚ rozpatrzył sprawę zarówno co do okoliczności faktycznych, jak i prawnych. W opinii organu odwoławczego wskazane w treści niniejszej decyzji okoliczności uzasadniają uchylenie decyzji RDOŚ w Szczecinie z dnia 27 stycznia 2022 r. oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Od decyzji, zgodnie z art. 64a i 64c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.), dalej Ppsa, służy sprzeciw wnoszony na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji;
- wnoszący sprzeciw, zgodnie z art. 230 Ppsa w związku z § 2 ust. 1 pkt 6a 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 opłaty w kwocie 100 zł;
- wnoszącemu sprzeciw, zgodnie z art. 243 Ppsa, może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.



Otrzymują:

1. ENERTRAG-Dunowo Sp. z o.o. reprezentowana przez radcę prawnego [REDACTED], Seewald sp.k.
ul. Plac Trzech Krzyży 10/14, 00-499 Warszawa
2. Strony postępowania na podstawie art. 49 § 1 Kpa w związku z art. 74 ust. 3 ustawy o oś

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie, ul. Teofila Firlika 20, 71-637 Szczecin