

ODPIS

Sygn. akt II SA/Łd 521/22



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 września 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział II
w składzie następującym:

Przewodniczący **Sędzia WSA Robert Adamczewski**
Sędziowie **Sędzia WSA Sławomir Wojciechowski**
 Asesor WSA Tomasz Porczyński (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 września 2022 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Towarzystwo na rzecz Ziemi z siedzibą
w Oświęcimiu
na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi
z dnia 4 maja 2022 r.
nr SKO.4170.55.2022
w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności
postanowienia

1. uchyla zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 7 kwietnia 2022 r., nr SKO.4170.46.2022;
2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi na rzecz Stowarzyszenia Towarzystwo na rzecz Ziemi z siedzibą w Oświęcimiu kwotę 680 (sześćset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Pomocnik sekretarza sądowego
M. Duda
Marta Duda

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 4 maja 2022 r., nr SKO.4170.55.2022 wydanym na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 127 § 3 i art. 31 § 1 i § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 735) dalej: k.p.a., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Towarzystwo na rzecz Ziemi z siedzibą w Oświęcimiu o ponowne rozpatrzenie sprawy, utrzymało w mocy własne postanowienie z dnia 7 kwietnia 2022 r., nr SKO.4170.46..2022 o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznego postanowienia Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 czerwca 2016 r., znak DSS-OŚR-II.6220.100.2016.

Z dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych wynika, że wnioskiem z dnia 28 września 2021 r. Stowarzyszenie Towarzystwo na rzecz Ziemi z siedzibą w Oświęcimiu, działając na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 w zw. z art. 31 § 1 k.p.a. wystąpiło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi o stwierdzenie nieważności ostatecznego postanowienia Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 czerwca 2016 r. stwierdzającego, że realizacja planowanego przedsięwzięcia, polegającego na „Budowie Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów przy ul. Jadzi Andrzejewskiej 5 w Łodzi” przebiega etapowo oraz, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji nr 51/U/2010 o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej przez Prezydenta Miasta Łodzi w dniu 28 czerwca 2010 r. Kwestionowanemu postanowieniu strona zarzucała naruszenie powagi rzeczy osądzonej poprzez wydanie, na podstawie art. 72 ust. 4 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, postanowienia stwierdzającego etapowy przebieg realizacji przedsięwzięcia, pomimo, że takie rozstrzygnięcie nastąpiło już wcześniej, w drodze wydanego przez Prezydenta Miasta Łodzi postanowienia z dnia 25 sierpnia 2014 r. Ponadto zdaniem skarżącej w sprawie doszło do naruszenia art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 72 ust. 4 w/w ustawy z 3 października 2008 r. poprzez zaniechanie prowadzenia postępowania

dowodowego, co do przesłanek stwierdzenia etapowego przebiegu przedsięwzięcia. Wskazując na legitymację procesową do wystąpienia z przedmiotowym żądaniem stowarzyszenie podnosiło, że jest organizacją ekologiczną, społeczną, której celami statutowymi są między innymi: zachowanie, ochrania i odtwarzanie dziedzictwa przyrodniczego; ochrona krajobrazu i ładu przestrzennego; ochrona zdrowia i życia ludzi przed szkodliwym oddziaływaniem zanieczyszczeń; działanie na rzecz zmniejszania ilości wytwarzanych zanieczyszczeń oraz proekologicznego zagospodarowania odpadów; pobudzanie świadomości społeczeństwa oraz kształtowanie korzystnych dla środowiska naturalnego postaw i zachowań obywateli. Zdaniem skarżącej planowane do realizacji przedsięwzięcie - Budowa Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów przy ul. Jadzi Andrzejewskiej 5 w Łodzi, w tym ocena aktualności warunków realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia i jego wpływ na środowisko niewątpliwie wchodzi w zakres działalności statutowej stowarzyszenia. Natomiast co do istnienia interesu społecznego w zgłoszonym żądaniu strona podniosła, iż stowarzyszenie działa w interesie ogółu społeczeństwa w zakresie ochrony środowiska. Dysponuje pomocą ekspertów z wielu różnych dziedzin, w szczególności związanych z ochroną środowiska i pokrewnych, jak również posiada doświadczenie w tego rodzaju postępowaniach. Zdaniem skarżącej realizacja przedmiotowej inwestycji wiąże się ze znacznym jej wpływem zarówno na środowisko naturalne oraz na mieszkańców pobliskich terenów (lokalnej społeczności), których prawa zostały rażąco ograniczone wskutek bezprawnego przedłużania obowiązywania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia. Strona wskazała na wielokrotne apele, kierowane do stowarzyszenia przez lokalną społeczność o podjęcie działań kontrolnych i interwencji prawnych w zakresie planowanej inwestycji podnosząc, iż inicjowane wnioskiem stowarzyszenia postępowanie, stanowi jedyną formę ochrony interesu prawnego, jak i faktycznego zarówno części społeczeństwa (mieszkańców terenów pobliskich inwestycji), jak i jego ogółu, polegającego na możliwości realizacji ustawowego uprawnienia, to jest udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, uwzględniającym aktualnie obowiązujące regulacje prawne, zgoła odmienne od regulacji obowiązujących w dacie wydania w/w decyzji środowiskowej.

Postanowieniem z dnia 7 kwietnia 2022 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi odmówiło wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznego postanowienia Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 czerwca 2016 r., argumentując powyższe, brakiem wykazania przez stowarzyszenie interesu społecznego w prowadzeniu postępowania nieważnościowego, a co za tym idzie brakiem łącznego spełnienia przesłanek z art. 31 § 1 k.p.a.

Wnosząc o ponowne rozpatrzenie sprawy strona skarżąca zarzuciła naruszenie art. 31 § 1 k.p.a. Podkreślała, iż kwestionowane przez nią ostateczne postanowienie z dnia 20 czerwca 2016 r. dotyczy przedsięwzięć zawsze znacząco oddziaływujących na środowisko, a co za tym idzie inwestycji, co do których na poszczególnych ich etapach należy zagwarantować udział społeczeństwa. Naruszenie powyższych gwarancji uzasadnia podejmowanie działań przez organizacje społeczne na zasadzie określonej w powołanym wyżej przepisie. Strona podkreśliła, że bezprawne przedłużanie obowiązywania wydanej dla planowanego przedsięwzięcia decyzji środowiskowej z 2010 r. pozbawia społeczeństwo możliwości udziału w nowym postępowaniu w tym przedmiocie, prowadzonym w oparciu o aktualnie obowiązujące regulacje prawne, zgoła odmienne od regulacji obowiązujących w dacie wydania w/w decyzji środowiskowej. Ponadto w ocenie skarżącej, za istnieniem interesu społecznego przemawia fakt, że planowana spalarnia będzie istotnym elementem realizacji zadań użyteczności publicznej - zbiorowego zaopatrzenia w ciepło oraz zagospodarowania odpadów komunalnych, których finansowanie pokrywane jest bezpośrednio przez mieszkańców. Końcowo strona wskazała, że wbrew stanowisku Kolegium wnioski stowarzyszenia nie stanowią realizacji jego partykularnych interesów, a ma na celu przywrócenie społeczeństwu przysługujących mu uprawnień, wynikających z art. 33 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. Z uwagi na powyższe strona wносиła zmianę postanowienia z dnia 7 kwietnia 2022 r. i wszczęcie postępowania w sprawie.

Zaskarżonym niniejszą skargą postanowieniem z dnia 4 maja 2022 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi utrzymało w mocy postanowienie własne z dnia 7 kwietnia 2022 r. Uzasadniając wskazało na wstępie, iż przedmiotem

zgłoszonego przez stowarzyszenie żądania o stwierdzenie nieważności jest postanowienie Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 czerwca 2016 r., wydane na podstawie art. 72 ust. 4 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 (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 2373). Stowarzyszenie nie było stroną tego postępowania.

Dalej Kolegium wskazało, że zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a. organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Przy czym, co organ podkreślił uwzględnienie żądania organizacji społecznej jest możliwe w przypadku łącznego spełnienia w/w przesłanek. Zdaniem Kolegium w sprawie bezspornym pozostaje, że spełniona została przesłanka związku celów statutowych strony skarżącej z przedmiotem sprawy. Nie spełniona natomiast została druga z przesłanek, to jest istnienie interesu społecznego przemawiającego za wszczęciem przedmiotowego postawiania nieważnościowego. Odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych organ wskazał, iż udział organizacji społecznej w postępowaniu nie jest obojętny dla stron tego postępowania szczególnie w sytuacji, gdy reprezentują odmienne interesy. Zatem to po stronie organizacji społecznej, która żąda dopuszczenia do udziału w postępowaniu ciąży wykazanie istnienia przesłanek uzasadniających przyznanie jej statusu strony, przy czym odnośnie przesłanki istnienia interesu społecznego, nie jest wystarczające odwoływanie się do ogólnikowych stwierdzeń, iż działa ona w interesie społecznym, w celu ochrony środowiska czy też życia bądź zdrowia ludzi, a niezbędnym jest wskazanie konkretnych okoliczności faktycznych i prawnych, które przemawiają za udziałem organizacji w danym postępowaniu administracyjnym. Rolą organu administracji jest natomiast każdorazowa ocena istnienia przesłanki interesu społecznego uzasadniającego dopuszczenie organizacji do udziału w danym postępowaniu.

W niniejszej sprawie w ocenie Kolegium za wystąpieniem interesu społecznego nie przemawia powoływane przez stronę skarżącą pozbawienie bliżej nieokreślonego społeczeństwa Miasta Łodzi, w wyniku bezprawnego przedłużenia

obowiązania decyzji Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 28 czerwca 2010 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowej inwestycji, udziału w nowym postępowaniu prowadzonym w tym przedmiocie. Kolegium podkreśliło bowiem, iż postępowanie zakończone w/w decyzją z 2010 r. toczyło się z udziałem społeczeństwa, gdyż realizacja przedmiotowego przedsięwzięcia wymagała przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Przesłanki istnienia interesu społecznego nie stanowi także powoływana przez skarżącą argumentacja, co do znacznego upływu czasu pomiędzy datą wydania decyzji z 2010 r., a datą wydania postanowienia z 2016 r., czy też bliżej nieokreślona zmiana realiów faktycznych, prawnych i finansowych. Nie można bowiem przyjąć, iż każde nowe rozwiązanie programowe, w tym powoływana przez stronę Taksonomia, czy też upływ czasu stanowiłyby podstawę do wzruszenia ostatecznych decyzji środowiskowych. Tym bardziej, że jak wynika z treści art. 75 ust. 5 powołanej ustawy z dnia 3 października 2008 r. intencja ustawodawcy przy wprowadzaniu obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach było doprowadzenie do jednorazowego przeprowadzenia oceny oddziaływania konkretnego przedsięwzięcia.

Wobec powyższego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi odmówiło wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznego postanowienia Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 czerwca 2016 r.

W skardze wywiedzionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi Stowarzyszenie Towarzystwo na rzecz Ziemi z siedzibą w Oświęcimiu, reprezentowane przez profesjonalnego pełnomocnika, zarzuciło naruszenie art. 31 § 1 k.p.a. polegające na odmowie wszczęcia na żądanie stowarzyszenia przedmiotowego postępowania nieważnościowego, pomimo łącznego spełnienia przesłanek określonych w powołanym wyżej przepisie. Z uwagi na powyższe strona skarżąca wносиła o uchylenie zaskarżonego postanowienia oraz poprzedzającego go postanowienia organu I instancji, a nadto o zasądzenie kosztów postępowania. Ponadto strona wносиła o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym. Uzasadniając skargę pełnomocnik stowarzyszenia podnosił, iż jedyną kwestią sporną pozostaje kwestia wykazania przez skarżącą przesłanki istnienia interesu społecznego, który przemawiałby za wszczęciem postępowania nieważnościowego. Strona wywodziła, iż interes społeczny z samej swojej istoty

pozostaje kategorią ogólną, gdyż można go określać jako część wspólną, czy też wypadkową partykularnych interesów określonej grupy ludzi – społeczności. Tym samym interes społeczny, jako taki opiera się o pojęcia generalne, na tyle ogólne, że mogą stanowić wartość dla społeczeństwa. W ocenie pełnomocnika strony skarżącej wnosząc o wszczęcie przedmiotowego postępowania nieważnościowego stowarzyszenie w sposób prawidłowy wykazało istnienie interesu społecznego, którego strona dopatruje w bezprawnym przedłużeniu, wskutek podjęcia kwestionowanego postanowienia z dnia 20 czerwca 2016 r., obowiązywania decyzji środowiskowej z 2010 r., wydanej dla przedsięwzięcia polegającego na „Budowie Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów przy ul. Jadzi Andrzejewskiej 5 w Łodzi”. Biorąc powyższego naruszenia skutkowałby bowiem koniecznością uzyskania przez inwestora nowej decyzji środowiskowej, wydanej w postępowaniu zapewniającym udział społeczeństwa oraz uwzględniającym aktualnie obowiązujące regulacje prawne i programowe, które uległy całkowitej zmianie po 2018 r. W tym między innymi w zakresie gospodarki odpadami, gdzie priorytetem pozostaje maksymalizacja ich cyrkularnego obiegu w gospodarce celem zminimalizowania antropogenicznego negatywnego wpływu na klimat oraz działania zmierzające do redukcji odpadów u źródła oraz maksymalizacja recyklingu odpadów, których powstania nie można zapobiec. Ponadto pełnomocnik strony skarżącej wskazał na jednoznaczne stanowisko Unii Europejskiej w sprawie miejsc lokalizacji spalarni odpadów, określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 18 czerwca 2020 r., nr 2020/852 w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje tzw. „Taksonomia”, z którego wprost wynika, że spalanie odpadów nie przyczynia się do budowy gospodarki obiegu zamkniętego i jest sklasyfikowane jako wprowadzające poważne szkody dla celów środowiskowych. Tym samym w ocenie skarżącej czas jaki upłynął od wydania decyzji środowiskowej z 2010 r. czyni zasadnym przeprowadzenie ponownej oceny środowiskowej dla przedmiotowej inwestycji. Dalej pełnomocnik strony skarżącej podnosił, iż wbrew stanowisku Kolegium fakt, że decyzja środowiskowa z 2010 r. wydana w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa nie oznacza, iż społeczeństwo to nie ma aktualnie interesu w tym, aby wnioskować o stwierdzenie jej nieważności. Zdaniem strony skarżącej za wszczęciem przedmiotowego postępowania nieważnościowego przemawia interes społeczny polegający na

wygaśnięciu uprawnienia inwestora do wnioskowania o kolejne decyzje w procesie inwestycyjnym w oparciu o posiadaną decyzję z 2010 r. i konieczność pozyskania nowej decyzji środowiskowej, w której ocena oddziaływania inwestycji na środowisko będzie bardziej aktualna. Odnośnie stawianego przez organ zarzutu braku bliższego określenia społeczeństwa – mieszkańców Łodzi wnioskujących do skarżącej o podjęcie stosownych działań kontrolnych i interwencji prawnych, strona wskazała, iż kierowane do niej apele mieszkańców Łodzi nie upoważniają stowarzyszenia do przekazywania organom danych osobowych tych podmiotów, które w obawie o utratę prywatności, czy też ewentualne nieprzyjemności ze strony innych osób, zwróciły się do skarżącej o reprezentowanie interesu ich społeczności w kwestii oceny legalności przedmiotowej inwestycji.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi wniosło o jej oddalenie argumentując, jak w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia.

W piśmie procesowym z dnia 25 lipca 2022 r. uczestnik postępowania Veolia Nowa Energia Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi, na rzecz której przeniesiona została decyzja Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 28 czerwca 2010 r., wniosła o oddalenie skargi oraz o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym. W obszernym uzasadnieniu pisma, odnośnie istnienia po stronie skarżącej interesu społecznego przemawiającego za wszczęciem postępowania nieważnościowego, pełnomocnik uczestnika postępowania odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych oraz poglądów doktryny prawa wywodził, iż udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym nie może służyć wyłącznie partykularnym interesom samej organizacji społecznej, jak również nie może prowadzić do naruszenia sfery prywatności stron tego postępowania. Strona podkreśliła, iż wykazanie istnienia interesu społecznego przemawiającego za dopuszczeniem organizacji społecznej do postępowania wymaga wskazania konkretnych okoliczności faktycznych lub prawnych, które mogą świadczyć o tym, że dana organizacja powinna w danym postępowaniu uczestniczyć. Organizacja społeczna winna zatem wykazać zasadność jej udziału w postępowaniu administracyjnym, co w niniejszej sprawie nie nastąpiło. W ocenie uczestnika postępowania skarżąca nie przedstawiła jakiegokolwiek konkretnej argumentacji

pozwalającej na stwierdzenie, iż wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznego postanowienia Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 czerwca 2016 r. leży w interesie społecznym, a podnoszone przez nią ogólne okoliczności i stwierdzenia mają jedynie na celu stworzenie wrażenia spełnienia warunków z art. 31 § 1 k.p.a. Ponadto pełnomocnik uczestnika postępowania wskazał, iż działanie strony skarżącej stanowi wyraz przyjętej strategii stowarzyszenia, które kwestionuje rozstrzygnięcia wydawane dla znacznej większości analogicznych inwestycji realizowanych, czy też planowanych do realizacji na terenie całej Polski.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności wskazać należy, że skarga Stowarzyszenia Towarzystwo na rzecz Ziemi z siedzibą w Oświęcimiu została rozpoznana w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym, stosownie do uprawnienia wynikającego z art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 329) – dalej: p.p.s.a. Zgodnie z treścią powołanego przepisu sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 120 p.p.s.a.).

W niniejszej sprawie o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym wnioskował pełnomocnik strony skarżącej oraz pełnomocnik uczestnika postępowania - Veolia Nowa Energia Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi. Poinformowane o treści powyższego wniosku Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi, w zakreślonym prawem terminie nie zażądało przeprowadzenia rozprawy.

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 137) w związku z art. 3 § p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W ramach tej

kontroli sąd administracyjny nie przejmuje sprawy administracyjnej do jej końcowego załatwienia, lecz ocenia, czy przy wydaniu zaskarżonego aktu nie naruszono reguł postępowania administracyjnego i czy prawidłowo zastosowano prawo materialne. Uchylenie zaskarżonej decyzji lub postanowienia w całości albo w części następuje w przypadku stwierdzenia przez sąd naruszenia przepisów prawa materialnego, jeżeli miało ono wpływ na wynik sprawy, lub naruszenia przepisów prawa procesowego, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a także w przypadku zaistnienia przesłanek do wznowienia postępowania - art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. W razie nieuwzględnienia skargi, podlega ona oddaleniu odpowiednio w całości albo w części (art. 151 p.p.s.a.). Ponadto, zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

W niniejszej sprawie, jak już wcześniej wskazano przedmiotem skargi Stowarzyszenie Towarzystwo na rzecz Ziemi z siedzibą w Oświęcimiu, reprezentowane przez profesjonalnego pełnomocnika, uczyniło postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 4 maja 2022 r. utrzymujące w mocy postanowienie własne z dnia 7 kwietnia 2022 r. o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznego postanowienia Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 czerwca 2016 r., znak DSS-OŚR-II.6220.100.2016.

Podstawę prawną kwestionowanego rozstrzygnięcia stanowił przepis art. 31 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 735) – dalej: k.p.a., zgodnie z którym organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia

postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie (art. 31 § 2 k.p.a.).

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że pozycja organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym jest zróżnicowana. Może być ona stroną postępowania administracyjnego, które dotyczy jej interesu prawnego, stosownie do treści art. 28 i 29 k.p.a., bądź też niezależnie od posiadanego interesu prawnego, może żądać wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu dotyczącym innej osoby, w oparciu o powołany wyżej przepis art. 31 § 1 k.p.a., jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. W tym drugim przypadku o zasadności bądź bezzasadności żądania organizacji społecznej organ administracji publicznej orzeka w formie postanowienia, przy czym bierze pod uwagę jedynie przesłanki wymienione w art. 31 § 1 k.p.a.

Żądanie organizacji społecznej dopuszczenia do udziału w postępowaniu, czy też wszczęcia postępowania administracyjnego, zgłoszone na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. musi być uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, co oznacza, iż musi istnieć merytoryczne powiązanie przedmiotu postępowania administracyjnego z celami i zakresem działania organizacji społecznej. Rolą organu jest zatem ustalenie, czy między celami statutowymi organizacji społecznej a przedmiotem sprawy administracyjnej istnieje powiązanie merytoryczne w sensie prawnym, a nie tylko faktycznym. Podkreślenia również wymaga, że rozstrzygając w oparciu o przepis art. 31 § 1 k.p.a. organy administracji każdorazowo oceniają, czy udział organizacji społecznej w danej sprawie leży w interesie społecznym. Nawet jeśli udział organizacji społecznej jest uzasadniony jej celami statutowymi, organ administracji publicznej może uznać jej żądanie za niezasadne. Jest bowiem oczywiste, że udział organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji społecznej, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych, których wymiar wykracza poza interesy stron postępowania, dotyczy bowiem określonej społeczności, ma znaczenie ogólne, społeczne. W takiej sprawie interes indywidualny strony (stron) może kolidować z interesem określonej zbiorowości

społecznej i dlatego, poza stronami, udział w postępowaniu powinien mieć również zapewniony reprezentant interesu ogólnego, społecznego. Takim reprezentantem jest w świetle procedury administracyjnej organizacja społeczna, jeżeli do udziału w postępowaniu nie motywują ją jej własne interesy (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2017 r., II OSK 1065/15; www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W niniejszej sprawie strona skarżąca - Stowarzyszenie Towarzystwo na rzecz Ziemi z siedzibą w Oświęcimiu jest organizacją ekologiczną, społeczną, której celami statutowymi są między innymi: zachowanie, ochrania i odtwarzanie dziedzictwa przyrodniczego; ochrona krajobrazu i ładu przestrzennego; ochrona zdrowia i życia ludzi przed szkodliwym oddziaływaniem zanieczyszczeń; działanie na rzecz zmniejszania ilości wytwarzanych zanieczyszczeń oraz proekologicznego zagospodarowania odpadów; pobudzanie świadomości społeczeństwa oraz kształtowanie korzystnych dla środowiska naturalnego postaw i zachowań obywateli. Powyższe pozwala na uznanie, iż spełniona została pierwsza z przesłanek określonych w art. 31 § 1 k.p.a., co zresztą wprost potwierdza Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia.

Natomiast zasadniczą kwestią sporną pomiędzy stronami pozostaje kwestia wykazania przez stronę skarżącą istnienia drugiej z przesłanek zawartych w art. 31 § 1 k.p.a., to jest interesu społecznego przemawiającego za wszczęciem i prowadzeniem postępowania niezwinnościowego w sprawie zakończonej ostatecznym postanowieniem Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 czerwca 2016 r.

Pojęcie „interesu społecznego” nie zostało zdefiniowane w przepisach k.p.a. Stanowi pojęcie niedookreślone, któremu organ nadaje treść w procesie stosowania norm prawa materialnego w konkretnym wypadku. Należy w związku z tym przypomnieć, że przy stosowaniu przepisów zawierających zwroty niedookreślone nie występuje uznanie administracyjne, pomimo ograniczonego luzu decyzyjnego, skoro ich znaczenie zostaje ustalone w wyniku wykładni. Ocena wystąpienia tej przesłanki (uznanie określonego interesu za społeczny) należy do organu administracyjnego. W postanowieniu składu siedmiu sędziów NSA z dnia 28 września 2009 r., sygn. akt II GZ 55/09 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl) podkreślono, że istotą udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, nie jest

zaspokojenie partykularnych interesów samej organizacji, ale zapewnienie szeroko pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem. Organ nie jest zobowiązany do każdorazowego uwzględnienia wniosku organizacji społecznej tylko z tego powodu, że charakter rozpoznawanej sprawy jest zgodny z zakresem jej statutowej działalności. Obowiązek ten powstaje jednak już w wyniku dodatkowej oceny, że organizacja wystąpiła w celu ochrony interesu zbiorowego i to nawet wówczas, gdy jednocześnie działania organizacji będą zmierzały do ochrony indywidualnych praw jej członków. Sąd podkreślił, że na gruncie konkretnej indywidualnej sprawy rola określonej organizacji społecznej, która zabiega o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu, musi być jednoznaczna. Musi być jasne, czy udział organizacji społecznej w postępowaniu prowadzi do realizacji celów statutowych, czy też jest tylko formą popierania interesów określonych podmiotów. A zatem, w orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że interes społeczny może polegać na tym, aby organizacja społeczna mogła wypełniać swoje statutowe i ustawowe uprawnienia wobec członków, jak również podejmować działania w celu ochrony praw pewnej grupy ludności (por. wyrok NSA z 4 grudnia 2001 r., sygn. II SA 2464/00; wyrok WSA w Warszawie z 8 stycznia 2013 r., sygn. VII SA/Wa 1762/12; www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Powyższe prowadzi do wniosku, że skoro podstawą działalności organizacji społecznej z założenia jest interes publiczny, zaś organizacja zgłaszając żądanie udziału w postępowaniu administracyjnym zmierza do realizacji zadań mających znaczenie dla interesu ogólnospołecznego, to dopiero ustalenie przez organ okoliczności wyłączających istnienie interesu społecznego organizacji w powyższym znaczeniu uprawnia do wydania postanowienia odmownego na podstawie art. 31 § 2 k.p.a.

W rozpoznawanej sprawie strona skarżąca kwestionuje zasadność odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznego postanowienia Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 czerwca 2016 r. stwierdzającego, że realizacja planowanego przedsięwzięcia, polegającego na „Budowie Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów przy ul. Jadzi Andrzejewskiej 5 w Łodzi” przebiega etapowo oraz, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji nr 51/U/2010 o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej przez Prezydenta Miasta Łodzi w dniu 28 czerwca 2010 r.

Materialnoprawną podstawę wydania kwestionowanego postanowienia z 2016 r. stanowiły przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 353) – dalej: u.i.o.ś., w brzmieniu obowiązującym w dacie jego podjęcia.

Zgodnie z treścią art. 72 ust. 3 u.i.o.ś. decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji, o których mowa w ust. 1, oraz zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1a. Złożenie wniosku lub dokonanie zgłoszenia następuje w terminie 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna, z zastrzeżeniem ust. 4 i 4b. Złożenie wniosku lub dokonanie zgłoszenia może nastąpić w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna, o ile strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lub podmiot, na który została przeniesiona ta decyzja, otrzymali, przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 3, od organu, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, stanowisko, że realizacja planowanego przedsięwzięcia przebiega etapowo oraz że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1, jeżeli było wydane. Zajęcie stanowiska następuje w drodze postanowienia uwzględniającego informacje na temat stanu środowiska i możliwości realizacji warunków wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Na postanowienie przysługuje zażalenie. (art. 72 ust. 4 i ust. 4a u.i.o.ś.) Złożenie wniosku o wydanie decyzji, o których mowa w ust. 1, wydawanych dla obiektu energetyki jądrowej lub inwestycji towarzyszącej może nastąpić w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. (art. 72 ust. 4b u.i.o.ś.).

Dalej wskazać należy, że brak zmiany warunków określonych w decyzji środowiskowej, a więc jej aktualność, o której mowa w przywołanym wyżej art. 72 ust. 4 u.i.o.ś., oznacza stan zastany obecnie, w danym czasie. Zatem możliwość realizacji nie oznacza faktycznej zdolności podmiotu do realizowania warunków określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ale potrzebę i zasadność ich realizacji w formie i zakresie w tej decyzji orzeczonych wobec istniejących informacji na temat stanu środowiska. Stwierdzenie aktualności

warunków realizacji przedsięwzięcia oznacza zatem, że wyprowadzona z informacji o stanie środowiska terażniejsza potrzeba jego ochrony nie wymaga uzupełnienia tych warunków poprzez wprowadzenie nowych form ochrony czy rozszerzenia ich zakresu (albo wyeliminowania pewnych warunków i ograniczenia ich zakresu). Powyższe prowadzi do wniosku, iż podejmowane na podstawie art. 72 ust. 4 u.i.o.ś. postanowienie w swej istocie prawnej nie jest jedynie biernym i nie opartym na wyjaśnieniu stanu faktycznego, mechanicznym przedłużeniem ważności decyzji, z którą jest powiązane funkcjonalnie. Postępowanie to kreuje możliwość dalszego wykorzystywania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w kolejnych postępowaniach. Prowadzone w tym przedmiocie postępowanie stanowi zatem nawiązanie i kontynuację postępowania o środowiskowych uwarunkowaniach, co przed wydaniem rozstrzygnięcia niewątpliwie wymaga przeprowadzenia oceny pod kątem zgodności planowanej inwestycji z prawem, w tym z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska, życia i zdrowia ludzkiego.

Wobec powyższego, mając na uwadze materialnoprawny charakter postanowienia podejmowanego na podstawie art. 72 ust. 4 u.i.o.ś. Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą skargę uznał, że przywołane przez stronę skarżącą okoliczności odnośnie co do: negatywnego wpływu planowanej do realizacji inwestycji zarówno na środowisko naturalne, jak i zdrowie ludzkie; zmiany na przestrzeni czasu (począwszy od wydania decyzji środowiskowej dla przedmiotowego przedsięwzięcia) obowiązujących w powyższym zakresie przepisów prawnych oraz dokonanego przewartościowanie kierunków gospodarki odpadami; działania w imieniu ogółu społeczeństwa, w tym przede wszystkim w imieniu osób zamieszkujących w bezpośrednim sąsiedztwie oraz w pobliżu terenu posadowienia planowanej spalarni odpadów, której realizacja powoduje powszechny sprzeciw i protesty stanowią wypełnienie przesłanki „interesu społecznego”, o której mowa w art. 31 § 1 k.p.a. Podkreślić w tym miejscu należy, iż niedookreślony charakter kategorii interesu społecznego wyklucza możliwość domagania się od organizacji społecznej udowodnienia tej przesłanki, a wymaga jedynie uprawdopodobnienia. W interesie społecznym leży zatem skonfrontowanie stawianych przez skarżącą zarzutów z treścią kwestionowanego postanowienia z 2016 r. Powyższe w połączeniu z istniejącą przesłanką związku celów statutowych skarżącego

stowarzyszenia z przedmiotem sprawy, co jak wyżej wskazano pozostaje bezsporne pomiędzy stronami, prowadzi w ocenie Sądu do stwierdzenia, iż w sprawie zachodzą wystarczające przesłanki dla wszczęcia przedmiotowego postępowania nieważnościowego.

W ocenie Sądu zasadności powyższego stanowiska nie przeczy przedstawiona w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia argumentacja organu administracji wskazująca na fakt prowadzenia postępowania zakończonego decyzją środowiskową z 2010 r. z udziałem społeczeństwa, intencji ustawodawcy do jednorazowego przeprowadzenia oceny oddziaływania konkretnego przedsięwzięcia na środowisko, czy też zasadne stwierdzenie, co do braku podstaw wzruszania ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych wskutek każdorazowej zmiany stanu prawnego lub też upływu czasu. Zdaniem Sądu podniesione okoliczności nie są wystarczające do jednoznacznego ustalenia, iż wskazywana przez stronę skarżącą we wniosku z dnia 28 września 2021 r. argumentacja wyłącza istnienie interesu społecznego stowarzyszenia w znaczeniu, o którym mowa w art. 31 § 1 k.p.a. i uprawniają organ do wydania postanowienia odmownego na podstawie art. 31 § 2 k.p.a. Odnosząc się natomiast do podnoszonej przez organ administracji zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, o której mowa w art. 16 k.p.a. wskazać należy, iż ewentualne wszczęcie postępowania nieważnościowego na wniosek strony skarżącej nie skutkuje automatycznie uznaniem stawianych przez nią zarzutów za zasadne. Podkreślić bowiem należy, iż ustalenie, czy w sprawie wystąpiły przesłanki do stwierdzenia nieważności postanowienia Prezydenta Miasta Łodzi z 20 czerwca 2016 r., a tym samym ocena stawianych w tym zakresie przez skarżącą zarzutów może mieć miejsce tylko w postępowaniu, a więc po jego wszczęciu.

Zdaniem Sądu, okoliczności wskazujących na brak spełnienia przez stronę skarżącą przesłanki wykazania interesu publicznego we wszczęciu przedmiotowego postępowania nieważnościowego nie stanowi także podnoszona argumentacja uczestnika postępowania, zawarta w piśmie procesowym z dnia 25 lipca 2022 r., w szczególności, co do braku konkretnego wskazania podmiotów zwracających się do stowarzyszenia o podjęcie stosownych działań, czy też kwestionowania przez skarżącą wielu analogicznych inwestycji na terenie całego kraju.

Z powyższych względów ponownie rozpoznając sprawę organ administracji z uwzględnieniem przedstawionej przez Sąd wykładni art. 31 § 1 i § 2 k.p.a. rozważy zasadność wniosku stowarzyszenia z dnia 28 września 2021 r.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 135 p.p.s.a. uchylił zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie z dnia 7 kwietnia 2022 r. W przedmiocie kosztów postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200, art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1800).



**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem**

Pomocnik sekretarza sądowego

M. Duda
Marta Duda