



Warszawa, dnia 11 kwietnia 2018 r.

GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-dsI.4210.23.2017.AB.18

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.), dalej *kpa*, po rozpatrzeniu odwołania z dnia 10 lutego 2015 r. Stowarzyszenia Ochrony Dziedzictwa Powiatu Kwidzińskiego „Kamionka” od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 13 stycznia 2015 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4210.36.2012.AM.58, określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na *budowie farmy wiatrowej „Kwidzyn” wraz z infrastrukturą techniczną w gminie Kwidzyn*,

uchylam zaskarżoną decyzję w całości i umarzam postępowanie pierwszej instancji w całości.

UZASADNIENIE

Cytowaną w sentencji decyzją Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku, dalej RDOŚ w Gdańsku, biorąc za podstawę 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* (Dz.U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.), dalej *ustawa ooś*, określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia. Odwołanie od powyższej decyzji wniosło do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, dalej GDOŚ, w dniu 10 lutego 2015 r. Stowarzyszenie Ochrony Dziedzictwa Powiatu Kwidzińskiego „Kamionka”. Przedmiotowe odwołanie obarczone było brakami formalnymi w zakresie dokumentów statuujących powstanie rzeczzonego Stowarzyszenia i umocowujących przedstawiciela, tj. Genowefę Szczotkę, do działania w jego imieniu. Wobec powyższego GDOŚ, pismem z dnia 16 marca 2015 r., znak: DOOŚ-oaI.4210.4.2015.AB.1, wezwał m.in. o przedłożenie oryginałów lub urzędowo potwierdzonych odpisów dokumentów, złożonych uprzednio w postaci kserokopii, tj. regulaminu i zaświadczenia odpowiedniego organu nadzorującego, potwierdzającego dokonanie wpisu do ewidencji stowarzyszeń zwykłych. W siedmiodniowym terminie, określonym w art. 64 § 2 *kpa*, Stowarzyszenie za pośrednictwem swojego przedstawiciela przesłało żądane dokumenty.

Postanowieniem z dnia 15 maja 2015 r., znak: DOOŚ-oaI.4210.4.2015.AB.2, GDOŚ stwierdził niedopuszczalność ww. odwołania z uwagi na niespełnienie warunku prowadzenia działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 44 ust. 1 *ustawy ooś*.

W wyniku kontroli sądowej, przedmiotowe postanowienie zostało uchylone wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2016 r., sygn. akt: IV

SA/Wa 2122/15, względem którego Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi kasacyjne wyrokiem z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt: II OSK 1483/16.

Zgodnie z przywołanym orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i zawartą w nim oceną prawną przedmiotowej sprawy, GDOŚ zobowiązany został do przeprowadzenia postępowania odwoławczego. W związku z powyższym, zawiadomieniami z dnia 6 września 2017 r., znak: DOOŚ-dŚI.4210.23.2017.AB.1 i znak: DOOŚ-dŚI.4210.23.2017.AB.2, tut. organ poinformował skarżące Stowarzyszenie i pozostałe strony postępowania, że wniesione odwołanie od decyzji organu I instancji zostanie ponownie rozpatrzone.

Skarżonej decyzji Stowarzyszenie, we wniesionym odwołaniu, zarzuca naruszenie licznych przepisów prawa procesowego i materialnego, tj:

1. art. 8 i 24 *kpa*, poprzez nieudzielenie przez RDOŚ w Gdańsku odpowiedzi na pisma wnoszone przez Stowarzyszenie i nierozpatrzenie uwag w nich zawartych, bezgraniczną wiarę w wyjaśnienia przekazane przez inwestora, utrudnianie dostępu do informacji i wrogość w kontaktach telefonicznych z członkami Stowarzyszenia, a także kontynuowanie postępowania mimo zaistnienia podstaw do wyłączenia pracownika organu (zbieżność nazwisk z autorem prognozy oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego);
2. art. 80 *kpa*, poprzez nieuwzględnienie przez organ I instancji uwag i wniosków zawartych w piśmie Stowarzyszenia z dnia 15 maja 2014 r. i nieprzekazanie ich inwestorowi celem uzyskania stosownej odpowiedzi;
3. art. 33 ust. 1 w związku z art. 79 ust. 1 ustawy *ooś*, poprzez niezapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie wydania skarżonej decyzji. Skarżący podmiot wywodzi, że podstawa prawna obwieszczenia RDOŚ w Gdańsku z dnia 1 października 2012 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4210.36.2012.AM.3 (oraz wszystkich późniejszych obwieszczeń wydanych w toku postępowania), była błędna, w wyniku czego zastosowanie względem społeczeństwa miał art. 49 *kpa*, zamiast art. 3 ust. 1 pkt 11 *ustawy ooś*. Powyższe skutkowało niepodaniem do publicznej wiadomości obwieszczenia z dnia 1 października 2012 r. (i następnych) w sposób wskazany w art. 3 ust. 1 pkt 11 lit. c i d *ustawy ooś*, tj. na tablicach ogłoszeń w sołectwach (miejsu planowanego przedsięwzięcia) i w prasie lokalnej, co stanowi zwyczajowy sposób zamieszczenia obwieszczeń na terenie Gminy Kwidzyn, i w konsekwencji doprowadziło do braku zawiadomienia społeczeństwa i stron postępowania o jego wszczęciu, zakończeniu oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz złożenia uwag i wniosków;
4. art. 74 ust. 1 pkt 6 *ustawy ooś*, poprzez podjęcie przez RDOŚ w Gdańsku zawieszono postępowania (postanowieniem z dnia 16 stycznia 2013 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4210.36.2012.AM.15), pomimo niekompletności wniosku inwestora z dnia 17 grudnia 2012 r. o jego podjęcie;
5. przepisów *ustawy ooś* poprzez:
 - uwzględnienie w obliczeniach dotyczących propagacji hałasu współczynnika K_0 , odpowiadającego współczynnikowi porowatości gruntu $G=1$, zamiast współczynnika $G=3$, oznaczającego grunt twardy i nieporowaty;

- wydanie decyzji w oparciu o błędne i nieprawdziwe informacje przedstawione przez inwestora (co zostało wyszczególnione w pismach Stowarzyszenia z dnia 30 sierpnia 2013 r. i 15 maja 2014 r.) i niezgodnej ze stanem faktycznym w zakresie uwzględnienia uwag Stowarzyszenia (str. 20 skarżonej decyzji), dotyczących oddalenia turbin wiatrowych od oczek wodnych.

Do odwołania dołączone zostały: wydruk z ortofotomapy przedstawiający lokalizację elektrowni wiatrowej nr 2; pismo organu I instancji z dnia 23 stycznia 2015 r. dotyczące udostępniania akt sprawy; pisma Stowarzyszenia z dnia 30 sierpnia 2013 r., 13 września 2013 r. i z dnia 15 maja 2014 r., wniesione w toku postępowania pierwszoinstancyjnego – dotyczące oprócz zarzutów podniesionych w odwołaniu, także złożonego w sprawie raportu o oddziaływaniu przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko, w tym konieczności wprowadzenia na terenie Gminy Kwidzyn zakazu budowy elektrowni wiatrowych i ustalenia minimalnych odległości turbin od zabudowy mieszkalnej.

Stowarzyszenie wnosi o uchylenie w całości skarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Pismem z dnia 16 maja 2017 r., na etapie postępowania sądowego, Stowarzyszenie dodatkowo wniosło o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji i wyeliminowanie jej z obiegu prawnego z uwagi na niedochowanie wymagań określonych w ustawie z dnia 20 maja 2016 r. *o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych* (Dz.U. z 2016 r., poz. 961). Postanowieniem z dnia 6 listopada 2017 r., znak: DOOŚ-dśI.4210.23.2017.AB.9, GDOŚ odmówił natychmiastowego wstrzymania wykonania decyzji.

Organ drugiej instancji ustalił i zważył, co następuje.

Z akt zgromadzonych przed organem I instancji wynika, że wniosek Ventus Project Sp. z o.o. o wydanie decyzji wraz z kartą informacyjną przedsięwzięcia (i jej zapisem w formie elektronicznej na informatycznym nośniku danych) wpłynął do RDOŚ w Gdańsku w dniu 11 lipca 2012 r. Podpisy złożone na ww. wniosku były nieczytelne i pozbawione pieczętki imiennej. **Ventus Project Sp. z o.o.** uzupełniła wniosek:

- w dniu 17 lipca 2012 r. (pismem z dnia 16 lipca 2012 r., pozbawionym podpisu) o kopie mapy ewidencyjnej, o której mowa w art. 74 ust. 1 pkt 3 *ustawy o oś*, i, częściowo, o informacje o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów stanowiących miejsce realizacji przedsięwzięcia;
- w dniu 24 lipca 2012 r. (pismo z dnia 20 lipca 2012 r., podpisane przez Krzysztofa Zielińskiego), wskazując, że złożone na wniosku podpisy należą do Krzysztofa Zielińskiego i Adama Ofeka, tj. osób uprawnionych do reprezentacji Ventus Project Sp. z o.o.

Z uwagi na niekompletność wniosku o wydanie decyzji, w świetle art. 74 ust. 3 *ustawy o oś*, organ I instancji pismem z dnia 20 lipca 2012 r., znak: RDOŚ-Gd.WOO.4210.36.2012.AM.1, na podstawie art. 64 § 1 *kpa*, wezwał **Ventus Project Sp. z o.o.** o:

1. wskazanie sygnatariuszy wniosku i ich prawa do reprezentacji Ventus Project Sp. z o.o.:

W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 27 lipca 2012 r., Krzysztof Zieliński i Adam Ofek w imieniu Ventus Project Sp. z o.o. oraz Leszek Czubała w imieniu Ventus Kwidzyn Sp. z o.o., zgodnie oświadczyli, że zmieniła się „*spółka zarządzająca przedsięwzięciem*” i tym samym „*wnioskodawca z wniosku o wydanie decyzji*” z Ventus Project Sp. z o.o. na Ventus Kwidzyn Sp. z o.o.

Pismem z dnia 30 lipca 2012 r. Leszek Czubała w imieniu Ventus Kwidzyn Sp. z o.o. załączył raz jeszcze pismo Krzysztofa Zielińskiego, występującego w imieniu Ventus Project Sp. z o.o. z dnia 20 lipca 2012 r. i wskazał, że „w związku jednak ze zmianą inwestora z Ventus Project Sp. z o.o. na Ventus Kwidzyn Sp. z o.o. osobą upoważnioną do reprezentowania nowego właściciela przedmiotowej inwestycji jest Leszek Czubała”.

2. wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wszystkich działek stanowiących miejsce realizacji inwestycji;

W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 30 lipca 2012 r., Leszek Czubała w imieniu Ventus Kwidzyn Sp. z o.o. wniósł o wydłużenie zawitego siedmiodniowego terminu określonego w art. 64 § 2 *kpa*, „o czas do przygotowania wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez gminę”. Żądane wypisy i wyrisy z miejscowego planu zostały przedłożone pismem z dnia 20 sierpnia 2012 r., przez występującego w imieniu Ventus Kwidzyn Sp. z o.o. Leszka Czubałę.

3. przedstawienie przebiegu trasy kabla średniego napięcia od siłowni do Głównego Punktu Zasilającego (GPZ) i linii wysokiego napięcia do podłączenia do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE);

W odpowiedzi na powyższe, Leszek Czubała w imieniu Ventus Kwidzyn Sp. z o.o. przedstawił prawdopodobny przebieg linii kablowej (do dwóch oddzielnych GPZ) i poinformował, że zakres przedsięwzięcia nie obejmuje realizacji linii wysokiego napięcia (pismo z dnia 30 lipca 2012 r.). Ponadto ww. pełnomocnik przedłożył kolejne wypisy i wyrisy z miejscowego planu dla działek objętych inwestycją, a także skorygował numery działek, wchodzących w skład linii kablowej prowadzącej do GPZ (pismo z dnia 20 sierpnia 2012 r.).

Jednocześnie, na podstawie art. 64 § 2 *kpa*, RDOŚ w Gdańsku pismem z dnia 24 sierpnia 2012 r., znak: RDOŚ-Gd.WOO.4210.36.2012.AM.2, wezwał **Ventus Kwidzyn Sp. z o.o.** o przedstawienie schematu odprowadzenia wytworzonej energii elektrycznej, ze wskazaniem wszystkich działek ewidencyjnych, przez które przebiegała będzie inwestycja i wszystkie jej elementy w wariantcie preferowanym przez wnioskodawcę.

W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 28 sierpnia 2012 r., Leszek Czubała w imieniu Ventus Kwidzyn Sp. z o.o., przedstawił wykaz działek, składających się na infrastrukturę przyłączeniową wewnętrzną (turbiny, drogi dojazdowe i kable energetyczne wraz z GPZ wewnętrznym) i infrastrukturę zewnętrzną (podziemna linia kablowa SN wraz z dwoma punktami przyłączenia do KSE w postaci GPZ). Następnie, pismem z dnia 17 września 2012 r., dokonał modyfikacji przebiegu linii kablowej, przedstawiając stosowne informacje dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak wynika ze zgromadzonych w sprawie akt, wszystkie czynności podejmowane w toku postępowania pierwszoinstancyjnego (w tym wydanie postanowienia screeningowego, wezwania i obwieszczenia oraz zawiadomienie o wszczęciu postępowania), jak i kończąca postępowanie decyzja skierowane zostały do Ventus Kwidzyn Sp. z o.o. O powyższym świadczy użycie w jej sentencji sformułowań: *po rozpatrzeniu wniosku Ventus Kwidzyn Sp. z o.o. i przedsięwzięcie (...) planowane do realizacji przez Ventus Kwidzyn Sp. z o.o.*, a także wyszczególnienie spośród stron postępowania (którym decyzja była doręczana przez obwieszczenie) w rozdzielniku decyzji wyłącznie Ventus Kwidzyn Sp. z o.o. W tym miejscu wskazać należy, że zebrana przez organ I instancji dokumentacja w sprawie pozbawiona była pocztowego zwrotnego potwierdzenia

odbioru decyzji przez Ventus Kwidzyn Sp. z o.o. oraz jakiegokolwiek potwierdzenia w zakresie odbioru osobistego decyzji przez osobę do tego uprawnioną. Powyższe uchybienie może być jednak, ze względu na skuteczność doręczenia decyzji wszystkim stronom postępowania w trybie art. 49 *kpa*, kwalifikowane wyłącznie jako brak konsekwencji organu w utrwalonym w toku postępowania sposobie doręczenia pism procesowych.

W toku postępowania odwoławczego, z uwagi na brak w aktach organu I instancji dokumentów lub ich nieodpowiedniej formy, z których wynikałoby prawo osób fizycznych, wnoszących w imieniu obydwu spółek ww. pisma procesowe, tut. organ na podstawie art. 136 *kpa* podjął się przeprowadzenia dodatkowych czynności wyjaśniających. Pismem z dnia 11 września 2017 r., znak: DOOŚdSI.4210.23.2017.AB.5, GDOŚ wezwał **Ventus Kwidzyn Sp. z o.o.** (stanowiącą jedyny podmiot, do którego skierowana została skarżona decyzja) o:

1. przedstawienie dokumentów potwierdzających prawo:

- a. Krzysztofa Zielińskiego do samodzielnej reprezentacji **Ventus Project Sp. z o.o.** na dzień 20 lipca 2012 r.,
 - b. Leszka Czubały do samodzielnej reprezentacji **Ventus Kwidzyn Sp. z o.o.** w okresie od 27 lipca 2012 r. do 19 marca 2013 r. oraz na dzień 19 sierpnia 2013 r. i 8 lipca 2014 r.,
 - c. Eldad'a Shaham'a, Michała Głowackiego i Leszka Czubały do trzyosobowej łącznej reprezentacji **Ventus Kwidzyn Sp. z o.o.** w okresie od 23 kwietnia 2013 r. do 26 marca 2014 r.,
 - d. Jakuba Zielińskiego do samodzielnej reprezentacji **Ventus Kwidzyn Sp. z o.o.** po dacie 31 marca 2014 r. Pełnomocnictwa znajdujące się w aktach sprawy (z dnia 5 lutego 2013 r. pod Repertorium A-nr459/2013 i z dnia 13 lutego 2013 r. pod Repertorium A-nr6629/2013), zgodnie stanowią, że stosunek pełnomocnictwa wygaśł z upływem 31 marca 2014 r.,
2. wskazanie czy podpis widnieje na pismach skierowanych do organu I instancji z dnia: 5 czerwca 2013 r., 13 czerwca 2013 r., 14 czerwca 2013 r. i 17 czerwca 2013 r.

W odpowiedzi na powyższe, odrębnymi pismami, datowanymi na dzień 23 października 2017 r.:

- **Ventus Project Sp. z o.o.** (działając przez Jakuba Zielińskiego i Ewę Zielińską) potwierdziła wszystkie czynności prawne podejmowane w jej imieniu przez Krzysztofa Zielińskiego i Adama Ofeka,
- **Ventus Kwidzyn Sp. z o.o.** (działając przez Jakuba Zielińskiego i Michała Głowackiego) wyjaśniła, że podpis złożony na ww. pismach, wskazanych w pkt 4 wezwania tut. organu z dnia 11 września 2017 r., należy do Jakuba Zielińskiego oraz potwierdziła wszystkie czynności dokonane samodzielnie lub łącznie przez Eldad'a Shaham'a, Michała Głowackiego i Leszka Czubałę.

Spółki w ww. pismach wskazały ponadto, że w prowadzonym postępowaniu administracyjnym *wnioskodawcą* jest odpowiednio **Ventus Kwidzyn Sp. z o.o.** i **Ventus Project Sp. z o.o.** oraz, że są *samodzielnymi osobami prawnymi*. Jednocześnie przywołano analogicznie brzmiącą argumentację, że „za spółkę działają jej organy, a w ich imieniu osoby wchodzące w ich skład. Fakt zachodzących zmian osobowych w i składzie spółki nie miał i nie ma wpływu na wolę realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, bowiem ta utrzymuje się niezmiennie od samego początku funkcjonowania Spółki”.

Ze złożonych uzupełnień wynika, że czynności dokonane samodzielnie przez Jakuba Zielińskiego po dacie 31 marca 2014 r., tj.:

- przedłożenie aneksu do ujednoliconego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (pismo z dnia 7 kwietnia 2014 r.),
- wniesienie uzupełnień dotyczących ujednoliconych części wód (pismo z dnia 14 kwietnia 2014 r.),
- przedstawienie wypisów i wyrysów z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części działek stanowiących teren realizacji inwestycji wraz z wypisem z rejestru gruntów dla jednej z działek ewid. (pismo z dnia 11 kwietnia 2013 r., data wpływu do organu: 15 kwietnia 2014 r.),
- przedstawienie stanowiska odnośnie działań prowadzonych przez skarżące Stowarzyszenie (pismo z dnia 18 lipca 2014 r.) oraz wyjaśnienia odnośnie argumentów przedstawionych przez Stowarzyszenie w toku postępowania (pismo z dnia 4 października 2013 r., znajdujące się w aktach sprawy wyłącznie w formie niepotwierdzonej za zgodność z oryginałem kopii), nie zostały potwierdzone przez **Ventus Kwidzyn Sp. z o.o.** Należy uznać zatem, że ww. czynności stanowią tzw. czynności prawnie kulejące, które wymagały dla swojej ważności potwierdzenia przez osobę do tego uprawnioną. Jak wynika z przedłożonych przez Spółki na etapie postępowania odwoławczego dokumentów, Jakub Zieliński uprawniony jest do łącznej, wraz z innym członkiem zarządu, reprezentacji Ventus Project Sp. z o.o., a od dnia 27 stycznia 2017 r. także i Ventus Kwidzyn Sp. z o.o.

W ocenie organu odwoławczego, złożone na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego wspólne oświadczenie Ventus Project Sp. z o.o. i Ventus Kwidzyn Sp. z o.o. co do zmiany wnioskodawcy (z Ventus Project Sp. z o.o. na Ventus Kwidzyn Sp. z o.o.), spowodowanej zmianą „*spółki zarządzającej przedsięwzięciem*” (pismo z dnia 27 lipca 2012 r.) i „*zmianą właściciela inwestycji*” (pismo z dnia 30 lipca 2012 r.), nie mogło wywołać oczekiwanych przez jego sygnatariuszy skutków prawnych.

Rozpatrując przedmiotową sprawę, na uwagę zasługuje także fakt konotacji pomiędzy zmianą wnioskodawcy, a wypełnieniem wymogów formalnoprawnych odnoszących się do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Pierwotny wniosek o wydanie decyzji został wniesiony przez Ventus Project Sp. z o.o. Jego załączniki, tj. m.in. karta informacyjna przedsięwzięcia i kopie map ewidencyjnych, w żadnym momencie postępowania nie zostały powtórnie wniesione przez Ventus Kwidzyn Sp. o.o. Wszystkie czynności procesowe (za wyjątkiem pisma z dnia 27 lipca 2012 r., podpisanego przez zastępców procesowych obydwu spółek) dokonywane były w przedmiotowym postępowaniu albo w imieniu Ventus Kwidzyn Sp. z o.o. albo w imieniu Ventus Project Sp. z o.o. Żadna z osób wchodzących w skład organów uprawnionych do reprezentacji spółek, ani żaden z ujawnionych w postępowaniu pełnomocników, nie występowali w imieniu obydwu spółek.

Z powyższego punktu widzenia istotna jest również okoliczność, że zmiana wnioskodawcy nie wynikała ze zmiany statusu prawnego Ventus Project Sp. z o.o. Ocena zdolności administracyjnoprawnej w postępowaniu administracyjnym powinna być dokonywana w oparciu o przepisy prawa cywilnego, przy jednoczesnym dopuszczeniu możliwości przyznania tej zdolności innym podmiotom na podstawie norm prawa administracyjnego (Łaszczyca G. Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I*, wyd. III, 2010 r.). W niniejszej sprawie następstwo prawne mogłoby być wynikiem przekształceń osób prawnych, tj. łączenie, fuzja, zbycie, przekształcenie. Tymczasem, obydwie Spółki są samodzielnymi osobami

prawnymi i każda z nich rości sobie prawo do uprawnień wynikających z kwestionowanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wskazując, że są jej wnioskodawcami. Za niespójne należy tym samym uznać stanowisko Ventus Project Sp. z o.o., która przed organem I instancji zrzekła się uprawnień związanych w wnioskiem o wydanie przedmiotowej decyzji, a następnie na etapie postępowania odwoławczego podtrzymała żądanie wydania decyzji.

Zgodnie z art. 28 kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Od interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, to jest stan, w którym dany podmiot jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mogącego stanowić podstawę żądania stosownych czynności organu administracji. Tylko przepisy prawa materialnego, stanowiąc podstawę interesu prawnego, stwarzają legitymację procesową strony. W orzecznictwie administracyjnym ugruntowany jest pogląd, że przymiot strony w postępowaniu ma osoba, której dotyczy bezpośrednio to postępowanie, lub w którym może być wydane orzeczenie godzące w jej prawem chronione interesy, poprzez ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z przysługujących jej praw (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2005 r., sygn. akt: II OSK 310/05). Odzwierciedlenie powyższego stanowi wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. akt: II OSK 1471/15, w którym wskazano, że skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie opiera się na wyprowadzeniu takiego naruszenia przepisu prawa materialnego, z którego unormowania nie wynika umocowanie do nadania uprawnienia lub jego cofnięcia. Artykuł 28 k.p.a. reguluje materialnoprawną przesłankę przyznania jednostce statusu strony w postępowaniu przez odesłanie do takich wartości jak interes prawny oraz obowiązek prawny. Przyznanie jednostce interesu prawnego następuje z mocy normy prawnej przepisu prawa materialnego, która daje podstawę do wyprowadzenia, w wyniku jej autorytatywnej konkretyzacji uprawnienia lub cofnięcia uprawnienia. Artykuł 28 k.p.a. nie reguluje drugiej przesłanki przyznania jednostce statusu strony: zdolności prawnej.

Biorąc powyższe pod uwagę oraz przy uwzględnieniu dyspozycji art. 73 ust. 1 ustawy o.o.s., należy stwierdzić, że organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach związany jest wnioskiem o jej wydanie i nie jest uprawniony do zmiany wnioskodawcy i w konsekwencji adresata decyzji, o ile nie zajdą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 4 kpa. Wskazać bowiem należy, że dla materialnego prawa administracyjnego charakterystyczna pozostaje cecha braku ogólnej regulacji następstwa prawnego. Zasadą ogólną jest niedopuszczalność następstwa prawnego, którą potwierdzają istniejące od niej wyjątki. Każdy z nich znajduje umocowanie w wyraźnym przepisie prawa powszechnie obowiązującego. Zasadniczo wyjątki te dotyczą tzw. stosunków administracyjnoprawnych rzeczowych, których źródłem może być przepis prawa lub akt administracyjny, nazywany w związku z tym rzeczowym. (Łaszczyca G. Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I.*, wyd. III, 2010 r., komentarz do art. 30 kpa). Jak wskazuje się w doktrynie, niedopuszczalność przekształceń stosunków administracyjnoprawnych podkreśla jednocześnie cecha bezwzględnie wiążącego ich charakteru. „Żadna ze stron nie może z góry rezygnować z uprawnień przysługujących jej w ich obrębie ani - bez szczególnego upoważnienia ustawowego - przenosić je na kogoś innego (...). Wszelkie bowiem uprawnienia i obowiązki wypływają tu z prawa przedmiotowego i w czasie trwania konkretnych stosunków prawnych, póki nie ulegnie zmianie ich podstawa prawna lub sytuacja faktyczna, na której są oparte, może być aktualna tylko ich wykładnia, ale nie ich modyfikacja” (J.

Filipek, Stosunek administracyjnoprawny, ZNUJ CLXXXVII, Prace Prawnicze, Nr 34, Kraków 1968, s. 112).

Organ I instancji wydając decyzję na rzecz nieuprawnionego podmiotu (Ventus Kwidzyn Sp. z o.o.), z pominięciem wnioskodawcy, tj. Ventus Project Sp. z o.o., skierował ją **do podmiotu niebędącego stroną w sprawie. Tym samym, ukształtował nią sytuację prawną podmiotu, który nie mógł być adresatem praw i obowiązków z niej wynikających**, co wypełnia znamiona wady prawnej kwalifikującej rozstrzygnięcie do eliminacji z obrotu prawnego na zasadzie wskazanej w art. 156 par. 1 pkt 4 *kpa*. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt: VII SA/Wa 2214/16, według którego *skierowanie decyzji administracyjnej do osoby niebędącej stroną należy rozumieć jako nałożenie na daną konkretną osobę obowiązków lub przyznanie jej określonych praw w sytuacji, gdy zarówno stan faktyczny sprawy, jak również przepis prawa, nie wskazują i nie przewidują możliwości wydania decyzji w odniesieniu do tej właśnie osoby*. Podkreślić należy także, że określenie strony w przedmiotowej decyzji nie miało charakteru omyłkowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 września 2017 r., sygn. akt: II SA/Łd 468/17).

Podstawę niniejszego rozstrzygnięcia stanowią kwestie dotyczące braku możliwości wystąpienia następstwa prawnego, a w konsekwencji następstwa procesowego, w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Następstwo procesowe polega na ustąpieniu z postępowania poprzednika i wstąpieniu w jego miejsce, w dokładną sytuację procesową poprzednika, jego następcy.

Jak wskazano, zasadą ogólną materialnego prawa administracyjnego jest niedopuszczalność następstwa prawnego (sukcesji) i mogącego z niego wynikać w postępowaniu administracyjnym następstwa procesowego. Powyższa zasada wynika ze szczególnego charakteru stosunku publicznoprawnego. Z jednej strony stosunek wiąże indywidualnie oznaczonego adresata, a z drugiej organ administracji publicznej. Zgodnie z utrwalonymi poglądami doktryny, *„Publiczne prawa i obowiązki pozostają trwale związane z tą osobą, dla której zostały ustanowione. W zasadzie są nieprzenoszalne i gasną razem ze śmiercią i nie ma do nich następstwa prawnego. Zmiana osoby pociąga ze sobą zmianę stosunku”* (Łaszczyca G., Matan A., *Następstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa). *W ogólnym postępowaniu administracyjnym następstwo procesowe ma charakter wyjątkowy. Jego dopuszczalność uzależniona została od łącznego zaistnienia trzech wąsko ujętych przesłanek. Pierwszą stanowi rodzaj sprawy, będącej przedmiotem postępowania. Spełnienie drugiej wymaga zajścia zdarzenia w postaci „zbycia prawa” lub „śmierci strony”. Dla realizacji trzeciej niezbędne jest, aby zdarzenie wypełniające przesłankę drugą nastąpiło w określonych granicach czasowych, tj. „w toku postępowania”* (Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. wyd. III, 2010 r.*). Wyjątek od tej zasady został określony w art. 30 § 4 *kpa*, który stanowi, że *w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa (inter vivos) lub śmierci strony (mortis causa) w toku postępowania administracyjnego na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni*. Podkreślić przy tym należy, że ww. przepis mówi jedynie o sposobie dalszego prowadzenia postępowania w przypadku przeniesienia, wskutek zbycia lub dziedziczenia, określonych praw lub obowiązków przypisanych stronie postępowania, ale nie stanowi ich źródła. Każdorazowo, źródeł zbywalności lub dziedziczności uprawnień wynikających ze stosunku publicznoprawnego należy szukać w konkretnym przepisie prawa materialnego lub w wydanym na podstawie tego przepisu akcie administracyjnym.

Jak oświadczyły uczestniczące w przedmiotowym postępowaniu Spółki, zbycie praw i obowiązków nastąpiło na skutek oświadczenia o zmianie *spółki zarządzającej przedsięwzięciem/właściciela inwestycji*. Należy jednak wyjaśnić, że aby dokonana przez ww. Spółki czynność miała skutek prawny w przedmiocie następstwa prawnego w sprawie administracyjnej, musiałby istnieć odpowiedni przepis prawa materialnego. Przepis ten musiałby umożliwiać wstąpienie, do pozostającego w toku postępowania w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań, przez nabywcę/nowego właściciela instalacji i obiektów planowanych w ramach inwestycji lub nieruchomości, stanowiącej teren jej realizacji, w miejsce wnioskodawcy zbywającego ww. obiekty lub nieruchomość. Podobnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 21 września 2016 r., sygn. akt: II SAB/Bd 96/15, w sprawie dotyczącej wniosku o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy: *W związku z tym, że wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie jest powiązany z posiadaniem praw rzeczowych do nieruchomości, nie można automatycznie wstąpić w miejsce dotychczasowego wnioskodawcy. Na ocenę czy w postępowaniu dotyczącym ustalenia warunków zabudowy (...) można było uznać skarżących za następców prawnych (...) nie mają też przywołane przez skarżących wpływy zapisy aktu notarialnego (...). Z § 6 aktu notarialnego wynika, że (...) przenoszą na rzecz skarżących wszelkie przysługujące im uprawnienia z tytułu (...) postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy dla zbywanych działek. Wskazać w związku z tym należy, że aby ten zapis miał wpływ na kwestię następstwa prawnego w sprawie administracyjnej, musiałby istnieć przepis prawa umożliwiający wstąpienie, do postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, przez nabywcę nieruchomości w miejsce wnioskodawcy zbywającego tę nieruchomość.*

W ocenie tut. organu, pogląd zaprezentowany w ww. wyroku zachowuje aktualność także w niniejszej sprawie, ze względu na identyczną konstrukcję przepisów w zakresie powiązania wniosku i decyzji z nieruchomością/inwestycją oraz cesji odpowiednio w *ustawie oos* i w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. z 2017 r., poz. 1566). Tymczasem *ustawa oos* pozbawiona jest jakiegokolwiek normy prawnej umożliwiającej wprowadzenie w miejsce dotychczasowego wnioskodawcy nabywcę/nowego właściciela praw rzeczowych do nieruchomości, na której ma zostać zrealizowane przedsięwzięcie wskazane we wniosku.

Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i sama decyzja, nie wymagają posiadania praw rzeczowych do nieruchomości, na których planowana jest realizacja inwestycji. Zauważyć należy, że inwestycje, których dotyczy wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i sama decyzja, są przedsięwzięciami planowanymi, a więc nieistniejącymi, przez co żaden podmiot nie może dysponować prawami rzeczowymi do instalacji i obiektów planowanych do realizacji w ramach inwestycji. Szerzej do powyższej kwestii odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt: II OSK 2291/14, w którym wskazał, że *wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może złożyć każdy podmiot. Ponadto nawet wnioskodawca nie musiał legitymować się tytułem prawnym do nieruchomości, na której zamierza zrealizować swoje przedsięwzięcie, stąd posiadanie przez niego przymiotu strony nie jest powiązane z prawem własności do takiej nieruchomości. Dlatego też, ponieważ wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest powiązany z posiadaniem praw rzeczowych do nieruchomości, to nie może "automatycznie" wstępować w miejsce dotychczasowego wnioskodawcy nowy podmiot na podstawie art. 30 § 4 k.p.a., nawet*

jeżeli jest to nabywca praw rzeczowych do nieruchomości, na której ma zostać zrealizowane przedsięwzięcie określone we wniosku. Dotyczy to także zbycia przez wnioskodawcę zorganizowanej części przedsiębiorstwa, w ramach którego ma być zrealizowane przedmiotowe przedsięwzięcie. Z tych względów brak powiązania danego podmiotu, który występuje o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z prawem własności powoduje brak następstwa prawnego w rozumieniu art. 30 § 4 k.p.a.

W sprawach dotyczących decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zbywalność uprawnień odnosi się wyłącznie do ostatecznego aktu administracyjnego. W *ustawie ooś*, regulacje związane z przeniesieniem decyzji zostały ujęte w art. 72a *ustawy ooś*. Zgodnie z dyspozycją ww. normy prawnej, *organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmuje on warunki zawarte w tej decyzji*. Uprawnienia wynikające z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są zatem, na mocy ww. przepisu, zbywalne, ale wyłącznie z zachowaniem warunków w nim przewidzianych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt: II SA/Łd 563/12). **Podkreślić należy jednak, że art. 72a ustawy ooś odnosi się do przeniesienia na inny podmiot decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a nie wstąpienia na miejsce wnioskodawcy przez inny podmiot podczas toczącego się postępowania administracyjnego.** W okolicznościach niniejszej sprawy, art. 72a *ustawy ooś* nie mógł mieć zastosowania, z uwagi na niezakończenie postępowania w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań w drodze decyzji ostatecznej. Możliwość przeniesienia na inny podmiot w trybie art. 72a *ustawy ooś* wyłącznie decyzji ostatecznej nie wynika wprost z brzmienia ww. przepisu, ale z wymogu akceptacji wszystkich uczestników, w niezmienionym kształcie, warunków zawartych w decyzji, co zgodne jest ze stanowiskiem sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 marca 2011 r., sygn. akt: II S/Łd 891/10). **Należy zatem stwierdzić, iż brak jest podstawy prawa materialnego uprawniającej do zbycia uprawnień wnioskodawcy w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego.**

Wobec powyższego GDOŚ, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, postanowił uchylić zaskarżoną decyzję w całości i umorzyć postępowanie organu I instancji w całości. Wskazany przepis prawa nie stanowi samodzielnej podstawy umorzenia postępowania pierwszoinstancyjnego w trybie odwoławczym. Każdorazowo przyczyn bezprzedmiotowości poszukiwać należy w art. 105 § 1 *kpa* traktującym, iż gdy postępowanie stało się z jakiegokolwiek przyczyny bezprzedmiotowe w całości lub w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Bezprzedmiotowość może zaś zaistnieć w każdym rodzaju postępowania administracyjnego i na każdym jego etapie. W zgodzie z obowiązującym orzecznictwem sądowoadministracyjnym, o bezprzedmiotowości postępowania można mówić w przypadku braku któregośkolwiek z konstytutywnych elementów sprawy administracyjnej, o której mowa w art. 1 pkt 1 *kpa*.

W przedmiotowej sprawie, okoliczności powodujące bezprzedmiotowość postępowania pojawiły się już na etapie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jak wykazano powyżej, art. 30 § 4 *kpa* nie stanowi podstawy prawnej przeniesienia praw lub obowiązków administracyjnoprawnych, a umożliwia jedynie kontynuowanie postępowania, gdy wskutek zbycia lub dziedziczenia następuje zmiana podmiotu stosunku materialnoprawnego.

Zmiana wnioskodawcy, która nastąpiła w toku rozpatrywanego postępowania, przy braku zaistnienia następstwa procesowego, o którym mowa w ww. przepisie, skutkuje brakiem jednego z niezbędnych elementów postępowania administracyjnego, tj. jego podmiotu. Prowadzi to do wygaśnięcia stosunku administracyjnoprawnego, przez co prowadzone postępowanie staje się bezprzedmiotowe. Powyższe uzasadnia konieczność uchylecia decyzji RDOŚ w Gdańsku z dnia 13 stycznia 2015 r. w całości i umorzenia w całości postępowania w sprawie jej wydania.

W przypadku, gdy decyzja poddawana kontroli organu odwoławczego rozstrzygnęła co do istoty sprawę, kończąc bezprzedmiotowe postępowanie pierwszoinstancyjne, rolą organu II instancji w celu zapewnienia pewności i prawidłowości obrotu prawnego jest orzec jak w sentencji.

Na decyzję służy stronie skarga wnoszona na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w terminie 30 dni od dnia otrzymania decyzji. Wnosząc skargę strona obowiązana jest do uiszczenia wpisu od skargi w wysokości 200 zł. Strona może ubiegać się o zwolnienie od kosztów albo o przyznanie prawa pomocy, na zasadach określonych w art. 239 – 262 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.).

z upoważnienia
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
Zastępca Generalnego Dyrektora
Ochrony Środowiska
Marek Kajt
Marek Kajt

Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Ochrony Dziedzictwa Powiatu Kwidzyńskiego „Kamionka”, reprezentowane przez Genowefę Szczotkę, Kamionka 27, 82 – 500 Kwidzyn,
2. Fundacja Instytut Kajetana Koźmiana, ul. Górnośląska 9/11 lok. 59, 00 – 443 Warszawa,
3. Andrzej Dziura, pełnomocnik Ventus Kwidzyn Sp. z o.o., Kancelaria Radców Prawnych Otawski, Dziura, Jędrzejewski i Partnerzy, ul. Piękna 44 lok. 1, 00 – 672 Warszawa,
4. Pozostałe strony postępowania na podstawie art. 49 *kpa* w związku z art. 74 ust. 3 *ustawy o oś*, poprzez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty sposób publicznego ogłaszania, w:
 - Urzędzie Miejskim w Kwidzynie, ul. Warszawska 19, 82 – 500 Kwidzyn,
 - Urzędzie Gminy Kwidzyn, ul. Grunwaldzka 30, 82 – 500 Kwidzyn,
 - Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska Gdańsku, ul. Chmielna 54/57, 80 – 748 Gdańsk,
 - Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00 – 922 Warszawa.

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku, ul. Chmielna 54/57, 80 – 748 Gdańsk.
2. Ventus Project Sp. z o.o. ul. Kochanowskiego 36, 82-500 Kwidzyn

