



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, dnia 19 grudnia 2019 r.

DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.189.2019.KN.15

POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 144 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.), dalej *Kpa*, po rozpatrzeniu zażaleń: Miasta Imielin, reprezentowanego przez pełnomocników – adwokata Rafała Pirożka oraz Macieja Swędziola z dnia 29 sierpnia 2019 r., z dnia 2 września 2019 r.,

z dnia 9 września 2019 r.,

„Zielony Imielin”, reprezentowanego przez pełnomocnika – radcę prawnego Miłosza Jakubowskiego z dnia 10 września 2019 r.,
reprezentowanych przez pełnomocnika – Piotra Oślizło,

Stowarzyszenia „Granice Natury”,
reprezentowanego przez pełnomocnika – adwokata Jakuba Banasika z dnia 11 września 2019 r.,
na postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach z dnia 20 sierpnia 2019 r., znak: WOOS.4235.4.2017.AM.77, nadające rygor natychmiastowej wykonalności decyzji własnej z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOS.4235.4.2017.AM.66, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „*Wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Imielin Północ*”,

utrzymuję powyższe postanowienie w mocy.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 14 czerwca 2019 r. Rajmund Horst oraz Krzysztof Kuczowicz, reprezentujący Polską Grupę Górniczą S.A., dalej jako PGG S.A., wniesli o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach, dalej jako RDOŚ w Katowicach, z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOS.4235.4.2017.AM.66, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.:

„Wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Imielin Północ”. Ww. wniosek został dodatkowo uzupełniony pismem z dnia 12 sierpnia 2019 r. (podpisany przez Krzysztofa Kuczowicza oraz Władysława Dudkiewicza, który również jest osobą uprawnioną do reprezentowania PGG S.A. w niniejszej sprawie). W związku z powyższym, postanowieniem z dnia 20 sierpnia 2019 r. organ I instancji, działając na podstawie art. 108 § 1 i 2 *Kpa*, nadał decyzji własnej z dnia 1 października 2018 r. rygor natychmiastowej wykonalności. Zażalenia na powyższe postanowienie wniosły m.in. osoby i podmioty wymienione w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia. Ww. zażalenia zostały wniesione w terminie określonym w art. 141 § 2 *Kpa*, a wnoszący posiadają przymiot strony w niniejszym postępowaniu administracyjnym.

W przypadku 6 osób spośród żalących się, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, dalej jako GDOŚ, stwierdził uchybienie terminu do wniesienia zażalenia. Dotyczy to podań wniesionych w dniu 13 września 2019 r. oraz w dniu 19 września 2019 r. Zażalenia tych osób zostały rozstrzygnięte postanowieniem z dnia 4 grudnia 2019 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.189.2019.KN.12.

Oprócz wyżej wymienionych, zażalenia na postanowienie organu I instancji z dnia 20 sierpnia 2019 r., znak: WOOŚ.4235.4.2017.AM.77, złożyły 22 osoby fizyczne, które nie wykazały, że posiadają interes prawny w przedmiotowej sprawie. Zażalenia tych osób zostały rozstrzygnięte postanowieniem z dnia 18 grudnia 2019 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.189.2019.KN.13.

Część spośród żalących się podmiotów wniosła również o wstrzymanie wykonania decyzji RDOŚ w Katowicach z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOŚ.4235.4.2017.AM.66, do czasu wydania orzeczenia w przedmiocie zasadności nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności. Rozstrzygnięcia w sprawie ww. wniosków nastąpiły postanowieniem z dnia 4 grudnia 2019 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.189.2019.KN.11, oraz postanowieniem z dnia 6 grudnia 2019 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.189.2019.KN.14.

Osoby i podmioty składające zażalenia w niniejszej sprawie wyrażają sprzeciw wobec postanowienia RDOŚ w Katowicach z dnia 20 sierpnia 2019 r., znak: WOOŚ.4235.4.2017.AM.77, przedstawiając następujące argumenty:

1. Miasto Imielin w zażaleniu z dnia 29 sierpnia 2019 r. podniosło, że postanowienie organu pierwszej instancji zostało wydane z naruszeniem art. 108 § 1 w związku z art. 7 *Kpa*, przez nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, mimo braku przesłanek uzasadniających nadanie takiego rygoru, a także wbrew interesowi społecznemu i słusznemu interesowi obywateli;
2. Ireneusz Korczyński w zażaleniu z dnia 2 września 2019 r., a także Przemysław Zdziechiewicz w zażaleniu z dnia 9 września 2019 r., przedstawili następujące zarzuty:
 - a) naruszenie art. 108 *Kpa* w związku z art. 72 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 2018 r., poz. 2081 ze zm.), dalej ustawa OOS, poprzez uznanie, że możliwe jest wydanie koncesji dla złoża „Imielin Północ” na

- podstawie nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, opatrzonej rygorem natychmiastowej wykonalności;
- b) naruszenie art. 108 *Kpa* w związku z art. 75 *Kpa*, poprzez brak wykazania zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego państwa w związku z nieterminową realizacją inwestycji;
 - c) naruszenie art. 108 *Kpa* w związku z art. 75 *Kpa* oraz art. 26 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2019 r., poz. 868 ze zm.), dalej jako *Pgg*, poprzez uznanie, że w celu przygotowania projektu zagospodarowania złoża niezbędne jest nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności dla decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
 - d) naruszenie art. 108 *Kpa* w związku z art. 75 *Kpa*, poprzez niewykazanie, że brak eksploatacji złoża „Imielin Północ” spowoduje negatywne skutki ekonomiczne dla województwa śląskiego;
3. Stowarzyszenie „Granice Natury” działające za pośrednictwem adwokata Jakuba Banasika, w zażaleniu z dnia 11 września 2019 r. przedstawiło następujące zarzuty:
- a) naruszenie art. 108 § 1 i 2 *Kpa*, poprzez nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności w sytuacji braku zaistnienia przesłanek uzasadniających jego nadanie;
 - b) naruszenie art. 124 § 2 i art. 126 *Kpa*, w związku z art. 107 § 3 *Kpa*, poprzez nieprawidłowe uzasadnienie zaskarżonego postanowienia;
4. pozostałe osoby fizyczne, a także Stowarzyszenie „Zielony Imielin”, w zażaleniach wniesionych w dniach 9 – 11 września 2019 r., przedstawiły następujące zarzuty:
- a) naruszenie art. 10 § 1 *Kpa* w związku z art. 15 *Kpa*, poprzez brak zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania w sprawie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, co stanowi naruszenie zasady dwuinstancyjności;
 - b) naruszenie art. 108 § 2 *Kpa* w związku z art. 108 § 1 *Kpa*, poprzez brak zaistnienia nowych okoliczności w sprawie oraz brak spełnienia przesłanek uzasadniających nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności;
 - c) naruszenie art. 7 i 77 § 1 *Kpa*, poprzez brak zebrania pełnego materiału dowodowego i pominięcie interesu stron postępowania.
- W zażaleniach wymienionych w pkt 1-3 wniesiono również o:
- wstrzymanie wykonalności decyzji z dnia 1 października 2018 r. do dnia rozpatrzenia złożonego zażalenia;
 - zmianę zaskarżonego postanowienia i odmowę nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji z dnia 1 października 2018 r.

W związku ze złożonymi zażaleniami GDOŚ ustalił i zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 *Kpa* organ odwoławczy może utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję. Będzie to miało miejsce wówczas, gdy w wyniku ponownego rozpoznania sprawy rozstrzygnięcie organu odwoławczego jest zgodne z rozstrzygnięciem organu pierwszej instancji zawartym w zaskarżonej decyzji. Organ administracji, wydając w postępowaniu odwoławczym decyzję utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję, zajmuje stanowisko, że rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji jest prawidłowe, zarówno co do zgodności z prawem, jak i co do istoty. Poprzez regulację przyjętą w art. 144 *Kpa* omawiany przepis stosuje się odpowiednio do zażeń.

W ocenie organu odwoławczego, rozstrzygnięcie podjęte przez RDOŚ w Katowicach postanowieniem z dnia 20 sierpnia 2019 r. jest prawidłowe i nie narusza przepisów prawa w stopniu uzasadniającym jego uchylenie. Odnosząc się do poszczególnych argumentów przedstawionych przez strony postępowania, GDOŚ stwierdza, co następuje.

Ad. 1

W zażaleniu z dnia 29 sierpnia 2019 r. Miasto Imielin wywodzi, że decyzji z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOŚ.4235.4.2017.AM.66, nie można nadać rygoru natychmiastowej wykonalności ze względu na brak spełnienia wymienionych w art. 108 § 1 *Kpa* przesłanek: „interesu społecznego” oraz „wyjątkowo ważnego interesu strony”. Strona postępowania wskazuje, że wydane postanowienie narusza „słuszny interes obywateli”, o którym mowa w art. 7 *Kpa*, a także neguje konieczność natychmiastowego wykonania decyzji, w sytuacji, gdy planowane wydobycie węgla kamiennego może rozpocząć się dopiero w 2025 roku. Ponadto w ocenie załagającego się, RDOŚ w Katowicach w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nie zaprezentował własnych ustaleń w zakresie spełnienia przesłanek umożliwiających nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności, poprzestając jedynie na przedstawieniu stanowiska inwestora.

Odnosząc się do zarzutu podniesionego przez Miasto Imielin wyjaśnienia wymaga, że zgodnie z dyspozycją art. 108 § 2 *Kpa* rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji po jej wydaniu, przy czym przesłanki nadania rygoru zostały wskazane w § 1 tego artykułu. Zgodnie z art. 108 § 1 zdanie pierwsze *Kpa*: *„decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony”*.

W opinii Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w analizowanej sprawie istnieją podstawy do nadania decyzji RDOŚ w Katowicach z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOŚ.4235.4.2017.AM.66, rygoru natychmiastowej wykonalności ze względu na interes społeczny rozumiany jako zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju poprzez utrzymanie odpowiedniego poziomu wydobywania surowców energetycznych. Ponadto istnieje przesłanka wyjątkowo ważnego interesu strony, związanego z potrzebą zachowania ciągłości procesu inwestycyjnego w zakresie udostępnienia nowego złoża węgla kamiennego. Podkreślić należy, że interes społeczny i interes strony, ze względu na charakterystykę przedmiotowej inwestycji, w znacznym stopniu pokrywają się i są ze sobą ściśle związane. Wynika to ze specyfiki działalności prowadzonej przez wnioskodawcę – PGG S.A., który zajmuje się prowadzeniem wydobywania węgla kamiennego wykorzystywanego m.in. do wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej w skali całego kraju.

W kontekście powyższego przywołać należy art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.), w którym wyartykułowano cele publiczne istotne z punktu widzenia interesu społecznego. Wśród celów tych wymienione zostały: poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw – pkt 8 przywołanego przepisu. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Warszawie w wyroku z dnia 7 marca 2007 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2037/06: „*Pojęcie celu publicznego, oznacza cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony (dostępny) dla wszystkich*”. Zatem przedmiotowa inwestycja mieści się w granicach interesu społecznego.

Jak wynika z akt sprawy oraz danych przedstawionych przez inwestora, wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Imielin Północ realizowane będzie na potrzeby zagwarantowania stabilnych dostaw węgla zarówno na potrzeby rynku energetycznego, jak i rynku ciepła w Polsce. Zakłady energetyczne zasilane węglem kamiennym stanowią źródło ok. 50 % rocznej produkcji energii elektrycznej w kraju, a eksploatacja zasobów złoża „Imielin Północ” pozwoli na zapewnienie dostaw w wysokości ok. 2 mln ton kopaliny rocznie, co obecnie stanowiłoby ok. 3 % rocznego poziomu wydobycia tego surowca w Polsce. Wydobywanie węgla kamiennego ma docelowo zapewnić produkcję energii elektrycznej zarówno na potrzeby odbiorców prywatnych, w tym obywateli (gospodarstwa domowe) oraz podmiotów gospodarczych (np. zakłady przemysłowe i usługowe, gospodarstwa rolne), jak i odbiorców realizujących zadania publiczne (np. transport szynowy, instytucje publiczne), a tym samym poprawić i zapewnić bezpieczeństwo energetyczne państwa. Jest ono inwestycją ogólnospołeczną i ogólnokrajową, bowiem dotyczy i jest realizowane na potrzeby całego społeczeństwa i państwa. Nie budzi zatem wątpliwości, że mamy tutaj do czynienia z wyjątkowo ważnym interesem gospodarczym kraju, przekładającym się na interes społeczny oraz wyjątkowo ważny interes inwestora.

Analizując określoną w art. 108 § 1 *Kpa* przesłankę „wyjątkowo ważnego interesu strony”, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska przychylił się do argumentacji wnioskodawcy, że z uwagi na wyczerpujące się zasoby węgla kamiennego w złożu Ziemowit, konieczne jest zapewnienie ciągłości prac górniczych zmierzających do uruchomienia wydobycia ze złoża „Imielin Północ”. Drażenie wyrobisk udostępniających nowe pokłady wymaga jednak prowadzenia robót górniczych poza obszarem objętym dotychczasową koncesją dla złoża Ziemowit, co implikuje konieczność uzyskania koncesji dla złoża „Imielin Północ”. Jak słusznie podniósł inwestor, opóźnienie, które spowoduje brak możliwości uruchomienia wydobycia węgla kamiennego ze złoża „Imielin Północ” w 2025 roku, może prowadzić do „*trwałej nierentowności całej kopalni, w konsekwencji do jej likwidacji*”. W związku z powyższym, ważnym interesem wnioskodawcy, jest uzyskanie ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co następuje przed uzyskaniem decyzji o zatwierdzeniu koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 4 *ustawy OOS*.

Podkreślić w tym miejscu należy, że przedmiotowe przedsięwzięcie jest bardzo dużym, skomplikowanym i czasochłonnym zamierzeniem inwestycyjnym, którego realizacja musi zostać poprzedzona szeregiem działań technicznych, organizacyjnych i prawnych, związanych z koniecznością przygotowania procesu uruchomienia eksploatacji węgla kamiennego i zabezpieczeniem możliwości jego realizacji. Obejmują one w szczególności zatwierdzenie projektu zagospodarowania złoża i planu ruchu zakładu górniczego, przygotowania wyrobisk technicznych i udostępniających złożę, czy wykonanie podziemnej infrastruktury technicznej.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest decyzją inicjującą proces inwestycyjny, która poprzedza szereg innych decyzji administracyjnych, związanych zarówno z przedmiotową inwestycją, jak i przedsięwzięciami z nią powiązanymi. Możliwość posługiwania się tą decyzją w celu przeprowadzenia kolejnych postępowań administracyjnych jest zatem niezwykle istotna z punktu widzenia złożonego charakteru procesu inwestycyjnego dotyczącego przedmiotowego przedsięwzięcia. Z tego też względu, w opinii organu odwoławczego, nadanie ocenianej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest niezbędne, aby inwestor mógł rozpocząć postępowania administracyjne zmierzające do wydania kolejnych zezwoleń inwestycyjnych. Zwłoka w zakresie podejmowania tych działań może skutkować opóźnieniami w prowadzeniu procesu inwestycyjnego i znacząco opóźnić realizację przedmiotowego przedsięwzięcia, co w konsekwencji zagrażałoby dobrom chronionym, o których była mowa powyżej.

Mając powyższe na uwadze, nadanie decyzji RDOŚ w Katowicach z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOS.4235.4.2017.AM.66, rygoru natychmiastowej wykonalności jest niezbędne ze względu zarówno na interes społeczny, jak i wyjątkowo ważny interes strony. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przykładowo wskazać tutaj należy na wyrok z dnia 8 marca 2017 r., sygn. akt: I OSK 2418/16 oraz z dnia 6 lipca 2016 r., sygn. akt: I OSK 1648/15. Ww. orzeczenia dotyczą inwestycji związanych z dystrybucją energii elektrycznej (linie elektroenergetyczne), przez co odnoszą się do kwestii konieczności zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz wskazują na związany z tym ważny interes społeczny oraz gospodarczy. Nie sposób zatem podzielić zdania żalącego się, że w przedmiotowej sprawie nie wystąpiły przesłanki uzasadniające nadanie decyzji RDOŚ w Katowicach z dnia 1 października 2018 r. rygoru natychmiastowej wykonalności, a tym samym, że zaskarżone postanowienie narusza art. 108 § 1 i 2 *Kpa*.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez ... w zażaleniu z dnia 2 września 2019 r., a także przez ... w zażaleniu z dnia 9 września 2019 r., GDOŚ stwierdza, co następuje.

Ad. 2.a

... wskazują, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, na podstawie której można ubiegać się o uzyskanie koncesji na wydobycie kopaliny, powinna mieć charakter ostateczny, tj.: „*nie może zostać już wzruszona przez stronę czy to w trybie administracyjnym czy to sądowno administracyjnym*”. Żalący się zarzuca wydanemu rozstrzygnięciu, że przyczyną jego wydania jest w istocie zamiar przyspieszenia procesu inwestycyjnego, co nie stanowi „innego interesu społecznego”, o którym mowa w art. 108 § 1 *Kpa*. W ocenie strony, nadanie decyzji administracyjnej rygoru natychmiastowej wykonalności nie stanowi o jej ostateczności, a podejmowanie przez inwestora dalszych działań na jej podstawie może prowadzić do rażącego naruszenia prawa, w przypadku późniejszego usunięcia takiej decyzji z obrotu prawnego.

W odpowiedzi na przywołane zarzuty organ odwoławczy na wstępie wskazuje, że w ramach niniejszej sprawy nie podlega ocenie kwestia możliwości wydania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego na podstawie nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, opatrzonej jedynie rygorem natychmiastowej wykonalności. Tego rodzaju rozstrzygnięcie należy bowiem do właściwości organu koncesyjnego, o którym mowa w art. 22 ust. 1 *Pgig*. Niemniej jednak GDOŚ ocenia, że przedstawiony przez Ireneusza Korczyńskiego i Przemysława Zdziechewicza zarzut jest nietrafiony i nie znajduje oparcia w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 maja 2016 r., sygn. akt: II OSK 1066/15, stwierdził: „1. Co do zasady nie ma przeszkód, by nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nadać rygor natychmiastowej wykonalności. 2. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach umożliwia inwestorowi ubieganie się o uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji. Poza tym to, że nieostateczna decyzja środowiskowa nie podlega egzekucji administracyjnej nie oznacza, że nie można takiej decyzji nadać rygoru natychmiastowej wykonalności. 3. Można w odniesieniu do nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności mówić o możliwości jej wykonania w znaczeniu szerokim, co należy utożsamiać z mocą prawną pozwalającą na wywoływanie wszystkich skutków związanych z jej pozostawieniem w obrocie prawnym i wywoływaniem skutków prawnych.”. Możliwość uzyskania na tej podstawie decyzji następczych wynika również z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. akt: II OSK 2563/17: „Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wiążą organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 ustawy o.o.s. Oczywiście walor taki, zgodnie z art. 130 Kpa, posiadać będą tylko decyzje ostateczne w administracyjnym toku instancji lub takie, które na podstawie art. 108 § 1 Kpa zostały opatrzone rygorem natychmiastowej wykonalności”. Należy zatem ocenić, że w niniejszej sprawie inwestor może ubiegać się o uzyskanie koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Imielin Północ” na podstawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach opatrzonej rygorem natychmiastowej wykonalności.

GDOŚ podkreśla również, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji RDOŚ w Katowicach z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOS.4235.4.2017.AM.66, nie podważa nieodzowności uzyskania przez inwestora decyzji o charakterze ostatecznym (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2019 r., sygn. akt: IV SA/Wa 700/19). Ewentualna konieczność zaniechania inwestycji, która mogłaby wynikać z przyszłego wyeliminowania tego rozstrzygnięcia z obrotu prawnego, nie zwalnia inwestora od wypełniania obowiązków wynikających z przepisów prawa, w tym również zasad: zapobiegania i przezorności, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.). Biorąc powyższe pod uwagę, organ odwoławczy nie zgadza się z zarzutem stron, że orzeczenie organu I instancji o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności w przedmiotowej sprawie było nieprawidłowe.

Ad. 2.b

W opinii stron postępowania, w kwestionowanym rozstrzygnięciu nie wykazano również, że brak wydobywania węgla kamiennego ze złoża „Imielin Północ” stanowi zagrożenie dla

bezpieczeństwa energetycznego kraju.

wskazują, że inwestor nie powołał się w tej materii na dokumenty państwowe, wydane przez organy właściwe w sprawach bezpieczeństwa energetycznego państwa. Zdaniem załącznych się, nie można uznać, że takim organem jest RDOŚ w Katowicach, który jednocześnie zaniechał przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego w tym zakresie.

Odnosząc się do przedstawionej kwestii, GDOŚ częściowo przychylił się do stanowiska I instancji z dnia 20 sierpnia 2019 r., znak: WOOŚ.4235.4.2017.AM.77, jest niewystarczające i wymaga uzupełnienia. Tego rodzaju uchybienie nie miało jednak wpływu na wynik sprawy i nie przesądza o konieczności uchylecia zaskarżonego rozstrzygnięcia. Jakkolwiek załacy się słusznie zauważają, że powołanie się przez inwestora na opracowania stanowiące dokumenty strategiczne danego przedsiębiorstwa jest niedostateczne dla wykazania przesłanki „interesu społecznego” w nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, to jednak bezspornym jest, że działanie organu I instancji w tej sprawie, miało na celu zachowanie bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Podstawowym dokumentem strategicznym omawiającym zagadnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa jest Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku, dalej jako PEP 2030, stanowiąca załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie *polityki energetycznej państwa do 2030 r.* (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11). Na str. 9 tego dokumentu wskazano, że w celu wzrostu bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, „ze względu na stopniowe wyczerpywanie się zasobów węgla kamiennego i brunatnego w obecnie eksploatowanych złożach, planowane jest w horyzoncie do 2030 roku przygotowanie i rozpoczęcie eksploatacji nowych złóż. Z tego względu konieczne jest zabezpieczenie dostępu do zasobów strategicznych węgla, m.in. poprzez ochronę obszarów ich występowania przed dalszą zabudową infrastrukturalną nie związaną z energetyką i ujęcie ich w koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz długookresowej strategii rozwoju”. W ramach ww. strategii, wśród istotnych celów w obszarze racjonalnego i efektywnego gospodarowania złożami węgla, przewidziano m.in. „zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju poprzez zaspokojenie krajowego zapotrzebowania na węgiel, zagwarantowanie stabilnych dostaw do odbiorców i wymaganych parametrów jakościowych”. Działaniem służącym realizacji cytowanego zmierzania jest m.in. „zabezpieczenie dostępu do zasobów węgla poprzez realizację przedsięwzięć w zakresie udostępniania i przemysłowego zagospodarowania nowych, udokumentowanych złóż strategicznych jako inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym” (str. 10 PEP 2030). Przytoczone powyżej strategiczne cele, a także działania służące ich realizacji w sposób niewątpliwy znajdują odniesienie do przedsięwzięcia pn.: „Wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Imielin Północ”, którego dotyczy niniejsze postępowanie. W tym kontekście należy ocenić, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji RDOŚ w Katowicach z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOŚ.4235.4.2017.AM.66, służy zabezpieczeniu realizacji ww. celów strategicznych, istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Innym dokumentem strategicznym z obszaru bezpieczeństwa energetycznego państwa jest Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r., dalej jako

Strategia BEIS, stanowiąca załącznik do uchwały Nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii "Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko - perspektywa do 2020 r." (M.P. z 2014 r., poz. 469). Zgodnie z informacją zawartą na str. 9 ww. opracowania: „Znaczenie węgla dla polskiej gospodarki wynika z posiadania znacznych złóż tego surowca. Dzięki temu Polska w porównaniu z pozostałymi państwami UE jest krajem bezpiecznym w kontekście produkcji energii elektrycznej oraz charakteryzuje się stosunkowo niskimi kosztami jej wytwarzania”. W związku z powyższym, w ramach Strategii BEIS wytyczono zadania w obszarze energetyki i środowiska, w tym również zaplanowano działania z zakresu racjonalnego i efektywnego gospodarowania zasobami kopalin. Do projektowanych działań o charakterze strategicznym należy: „Dążenie do utrzymania wydobycia węgla na poziomie zapewniającym zaspokojenie zapotrzebowania krajowego”, w ramach którego przewiduje się m.in. realizację zadania: „inicjowanie działań na rzecz utrzymania odpowiednich mocy wydobywczych” (str. 66 Strategii BEIS). Omawiane przedsięwzięcie stanowi zatem o częściowej realizacji strategii państwa w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, a nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji organu I instancji w tej sprawie służy zabezpieczeniu realizacji ww. celów strategicznych.

Oprócz dokumentów o charakterze aktualnym GDOŚ zwraca uwagę na zapisy projektu strategii Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku, dalej jako PEP 2040. Dokument ten również przewiduje prowadzenie działań mających na celu pokrycie krajowego zapotrzebowania na węgiel kamienny, w tym: „racjonalnej gospodarki otwartych złóż i otwierania nowych złóż”, w ramach których planuje się m.in. „prowadzenie dalszych prac poszukiwawczych i udostępnianie nowych obszarów wydobywczych” (str. 9 PEP 2040). Należy zatem ocenić, że opracowanie to także wskazuje na rolę krajowego wydobycia węgla kamiennego, jako istotnego czynnika zwiększającego bezpieczeństwo energetyczne państwa.

Biorąc pod uwagę ustalenia zawarte w treści wskazanych powyżej dokumentów strategicznych GDOŚ ocenia, że w analizowanej sprawie za zasadnością nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji RDOŚ w Katowicach z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOŚ.4235.4.2017.AM.66, przemawia również przesłanka konieczności „zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami”, o której mowa w art. 108 § 1 Kpa. Związane jest to z faktem funkcjonowania spółki PGG S.A. jako głównego producenta węgla kamiennego w Polsce i wynikających stąd potrzeb w zakresie zapewnienia stabilnego poziomu dostaw tego nośnika energii. Zatem wpisuje się to w przywołane wyżej uwarunkowania mające źródło w dokumentach strategicznych, które odnoszą się do kwestii bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Ad. 2.c

W zażaleniu z dnia 2 września 2019 r. podkreśla, że środowiskowe warunki eksploatacji węgla kamiennego ze złoża „Imielin Północ”, które zostały określone w decyzji RDOŚ w Katowicach z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOŚ.4235.4.2017.AM.66, stanowią zagrożenie dla zdrowia i życia mieszkańców Imielina oraz stwarzają możliwość „zniszczenia kluczowych dla interesów Państwa Polskiego zbiorników wodnych leżących w granicach zakładanego

wydobycia". Strona wyraża również przekonanie, że inwestor nie potrzebuje uzyskać decyzji ostatecznej w celu przygotowania dokumentacji niezbędnej o złożenia wniosku o wydanie koncesji na wydobywanie kopaliny. W opinii żalącego się, powyższe kwestie świadczą o braku konieczności natychmiastowego wykonania decyzji wydanej przez organ I instancji.

W odpowiedzi na powyższe zarzuty organ odwoławczy wskazuje, że przywołane wyżej zagadnienia (w szczególności dotyczące ochrony zbiorników wód powierzchniowych i podziemnych) wykraczają poza przedmiot niniejszego postępowania, które dotyczy zasadności nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Imielin Północ”. W tym kontekście należy wyjaśnić, że przywołane przez stronę przesłanki związane z potencjalnymi zagrożeniami dla środowiska lub społeczności lokalnej podlegają analizie w ramach postępowania odwoławczego od decyzji RDOŚ w Katowicach z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOS.4235.4.2017.AM.66. Tego rodzaju argumenty były wielokrotnie podnoszone przez osoby odwołujące się od ww. rozstrzygnięcia, co obliuguje organ orzekający w II instancji do ich rozpatrzenia i odniesienia się do nich w uzasadnieniu wydanej w tej sprawie decyzji własnej.

Ponadto GDOŚ podkreśla, że art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy OOŚ obliuguje organy ochrony środowiska jedynie do prowadzenia postępowania zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na wydobywaniu kopaliny ze złóż. Przepis ten nie zobowiązuje jednak do wpływania na przebieg procedury udzielania koncesji na eksploatację złóż, w tym również do oceny prawidłowości działań wnioskodawcy w tej kwestii. W tym zakresie GDOŚ stoi zatem na stanowisku, że nie jest organem właściwym do oceny dokumentów stanowiących załączniki do wniosku o wydanie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża.

Ad. 2.d

Żalący się argumentuje również, że wnioskodawca nie udowodnił wystąpienia niekorzystnych skutków gospodarczych dla województwa śląskiego, wynikających z braku podjęcia eksploatacji złoża „Imielin Północ”. Zdaniem ..., PGG S.A. powinna przedstawić dowody wskazujące na planowanie zwolnień grupowych pracowników kopalni Piast-Ziemowit oraz wykazać, że takie zwolnienia miałyby znaczący negatywny wpływ na strukturę zatrudnienia w całym regionie. W opinii strony, spadek zapotrzebowania na węgiel energetyczny oraz zmiany struktury społecznej skutkują zmniejszeniem zapotrzebowania na zatrudnienie pracowników w przemyśle wydobywczym, co przemawia przeciwko konieczności nadania rygoru natychmiastowej wykonalności w tej sprawie.

Odnosząc się do powyższego, organ odwoławczy ocenia, że prowadzenie analizy wpływu omawianego przedsięwzięcia na kształt rynku pracy i ogólną sytuację ekonomiczną województwa śląskiego wykracza poza zakres niniejszego postępowania. Nie jest zatem konieczne przedstawianie przez inwestora dodatkowych dowodów dotyczących tych zagadnień, ponieważ to kwestia bezpieczeństwa energetycznego kraju jest w tym przypadku dobrem chronionym, którego

zachowaniu służy nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOŚ.4235.4.2017.AM.66.

Niemniej jednak, w ocenie GDOŚ zasadne wydaje się przedstawienie uwarunkowań związanych z celami oraz planami działań przewidzianych do realizacji w ramach dokumentu pn.: „Program dla Śląska”, który szeroko omawia sytuację gospodarczą tego regionu. Jednym z głównych celów strategicznych przedstawionych w tym opracowaniu jest wykorzystanie potencjału województwa śląskiego w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz rozwój innowacji w energetyce. W ramach tego celu przewidziano realizację programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego, obejmującego m.in. działanie polegające na realizacji „projektów inwestycyjnych w zakresie udostępnienia uzasadnionych ekonomicznie nowych partii złóż węgla” (str. 47 „Programu dla Śląska”). Należy zatem ocenić, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności omawianej decyzji, stanowi również o realizacji przywołanego wyżej celu strategicznego, który został wytyczony dla województwa śląskiego.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez Stowarzyszenie „Granice Natury” w zażaleniu z dnia 11 września 2019 r., GDOŚ stwierdza, co następuje.

Ad. 3.a

Żalący się utrzymuje, że w niniejszym przypadku nie zaistniały przesłanki umożliwiające nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji RDOŚ w Katowicach z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOŚ.4235.4.2017.AM.66. Zdaniem Stowarzyszenia „Granice Natury” nie można uznać, że brak terminowego rozpoczęcia wydobywania węgla kamiennego spowoduje zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego kraju. Organizacja powołuje się przy tym na informacje o wielkości zasobów przemysłowych złóż węgla kamiennego, eksploatowanych przez Oddział Piast-Ziemowit PGG S.A., zestawioną na podstawie „Bilansu zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31 XII 2018 roku” (Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, 2019). Na tej podstawie stowarzyszenie kwestionuje tezę wnioskodawcy o wyczerpywaniu się zasobów eksploatowanych obecnie złóż: „Ziemowit” i „Piast”, twierdząc, że są one wystarczające na okres odpowiednio: 30 i 50 lat prowadzenia wydobywania węgla kamiennego. Żalący się podnosi również, że zasoby złoża „Imielin Północ” obejmują węgiel o niskiej jakości, który w konsekwencji nie będzie mógł być wykorzystywany do celów energetycznych i ciepłowniczych. Oprócz tego, w opinii Stowarzyszenia „Granice Natury”, brak uzyskania ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie pozwala na ubieganie się przez inwestora o uzyskanie koncesji na wydobycie kopaliny.

Odnosząc się do przedstawionych powyżej zarzutów GDOŚ wskazuje, że pojęcie „bezpieczeństwa energetycznego” nie jest ograniczone wyłącznie do kwestii zabezpieczenia ciągłości dostaw energii elektrycznej dla odbiorców krajowych, ale obejmuje również dywersyfikację podaży paliw wykorzystywanych do jej produkcji, w celu uniknięcia uzależnienia od jednego dostawcy. Znajduje to potwierdzenie również w strategii „Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku”, która omawiając zagadnienie bezpieczeństwa dostaw paliw i energii

wskazuje, że ma to miejsce również „przy założeniu optymalnego wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych” (str. 8 PEP 2030). W tym kontekście należy podkreślić, że zagospodarowanie i udostępnienie nowego złoża węgla kamiennego (co wchodzi w zakres przedsięwzięcia pn.: „Wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Imielin Północ”) pozwala na ograniczenie wielkości importu tego surowca, a zatem przyczynia się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Odpowiadając na zastrzeżenia strony dotyczące wielkości zasobów przemysłowych węgla kamiennego, pozostających w dyspozycji wnioskodawcy, organ odwoławczy podkreśla, że pojęcie „wielkości zasobów przemysłowych” ma charakter zmienny w czasie i jest uzależnione od czynników zarówno technicznych, jak i ekonomicznych. W piśmie z dnia 12 sierpnia 2019 r. pełnomocnicy inwestora wskazali, że biorąc pod uwagę obecne uwarunkowania gospodarcze, w złożu „Ziemowit” opłacalna jest eksploatacja pokładów o grubości co najmniej 3 m, których zasoby do 2025 roku zostaną wyczerpane. Będzie to skutkować zmniejszeniem się produkcji węgla o ok. 2 mln ton rocznie i stanowi przesłankę do rozpoczęcia w tym czasie eksploatacji zasobów złoża „Imielin Północ”, co pozwoli na utrzymanie wydobycia na dotychczasowym poziomie. W ramach dodatkowych wyjaśnień przedłożonych pismem z dnia 18 listopada 2019 r. pełnomocnicy inwestora przedstawili, że wydobywanie węgla z pokładów o miąższości około 3 m pozwala w szczególności na zwiększenie ilości kopaliny w stosunku do eksploatacji prowadzonej w pokładach o grubości 2 m. PGG S.A. wyjaśniła ponadto, że przeznaczone do wydobycia w złożu „Ziemowit” zasoby operatywne węgla kamiennego wynoszą 41 mln t i przy obecnym poziomie wydobycia ulegną wyczerpaniu w ciągu najbliższych 10 lat. Jest to zatem okres znacząco krótszy, niż wskazano w zażaleniu z dnia 11 września 2019 r. Pełnomocnicy wnioskodawcy przedstawili również, że występujące w górotworze zaburzenia tektoniczne (uskoki o znacznych zrzutach, wymycia i ścienienia sedymentacyjne pokładu) mogą skutkować wymuszeniem „zmiany kształtu i wielkości parcel eksploatacyjnych”, a także „koniecznością wykonania dodatkowych wyrobisk górniczych”. W konsekwencji prowadziłoby to do pozostawienia niewybranych części złoża lub wydłużenia terminu rozpoczęcia eksploatacji kopaliny ze złoża „Imielin Północ”.

Odnosząc się natomiast do wątpliwości Stowarzyszenia „Granice Natury” w przedmiocie jakości przeznaczonej do eksploatacji kopaliny, GDOŚ zwraca uwagę, że organem właściwym w sprawie norm jakości paliw jest Minister Aktywów Państwowych (dawniej: Minister Energii). Ponadto, jak wskazano we wcześniejszej części niniejszego rozstrzygnięcia, zagadnienie dotyczące możliwości wydania koncesji na wydobycie węgla kamiennego na podstawie decyzji nieostatecznej, opatrzonej rygorem natychmiastowej wykonalności, nie podlega ocenie w ramach niniejszego postępowania. Wydanie tego rodzaju rozstrzygnięcia należy bowiem do właściwości Ministra Klimatu (dawniej: Ministra Środowiska), który jest organem koncesyjnym, o którym mowa w art. 22 ust. 1 *Pgig*.

Ad. 3.b

W zażaleniu z dnia 11 września 2019 r. Stowarzyszenie „Granice Natury” podnosi, że postanowienie RDOŚ w Katowicach z dnia 20 sierpnia 2019 r., znak: WOOŚ.4235.4.2017.AM.77,

narusza przepisy art. 124 § 2 *Kpa*, a także art. 107 § 3 w związku art. 126 *Kpa*, ze względu na nieprawidłowe i niedostateczne uzasadnienie wydanego rozstrzygnięcia. Zdaniem organizacji, argumentacja organu I instancji została oparta wyłącznie na stanowisku przedstawionym przez wnioskodawcę, i nie wyjaśnia w dostatecznym stopniu zaistnienia przesłanek umożliwiających nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności. W opinii strony, powyższe stanowi o wadliwości zaskarżonego postanowienia, co powinno skutkować jego uchYLENIEM.

W odpowiedzi na przytoczoną powyżej argumentację organ odwoławczy ponownie podkreśla, że jakkolwiek uzasadnienie rozstrzygnięcia wydanego przez organ I instancji istotnie zostało sformułowane w sposób lakoniczny, nie stanowi to o konieczności jego usunięcia z obrotu prawnego. Zaskarżone postanowienie niewątpliwie zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne, o których mowa w przepisach art. 124 § 2 *Kpa*, a także art. 107 § 3 *Kpa*. GDOŚ zwraca również uwagę, że RDOŚ w Katowicach w toku postępowania pierwszoinstancyjnego wezwał inwestora do przedstawienia wyjaśnień w zakresie zaistnienia przesłanek „interesu społecznego”, a także „wyjątkowo ważnego interesu strony”, na podstawie których możliwe jest nałożenie rygoru natychmiastowej wykonalności. Argumentacja oparta na zebranych wówczas materiale dowodowym może zostać uznana za niepełną, jednakże nie świadczy to o wadliwości kwestionowanego postanowienia w stopniu uzasadniającym jego uchYLENIE.

Biorąc pod uwagę, że rozstrzygnięcie organu I instancji z dnia 20 sierpnia 2019 r., znak: WOOS.4235.4.2017.AM.77, jest prawidłowe co do istoty oraz zgodności z prawem, nieznaczące braki w zakresie uzasadnienia tego postanowienia nie stanowią naruszenia art. 107 § 3 *Kpa*, które uzasadniałoby uchYLENIE zaskarżonego postanowienia i odmowę nadania decyzji RDOŚ w Katowicach z dnia 1 października 2018 r. rygoru natychmiastowej wykonalności. Utrzymanie w mocy postanowienia organu pierwszej instancji oznacza bowiem w szczególności utrzymanie w mocy jego podstawowego, koniecznego elementu, jakim jest rozstrzygnięcie - w rozstrzygnięciu zostaje bowiem wyrażona wola organu administracji załatwiającego sprawę. Zatem uchYLENIE braku pełnego uzasadnienia postanowienia organu pierwszej instancji można konwalidować w postępowaniu odwoławczym, uzupełniając uzasadnienie w tym zakresie, bez potrzeby uchylania orzeczenia wyłącznie z tego powodu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt: II SA/Op 432/10).

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez Stowarzyszenie „Zielony Imielin”, a także inne osoby fizyczne, składające zażalenia w dniach 9 – 11 września 2019 r., GDOŚ stwierdza, co następuje.

Ad. 4.a

Żalący się utrzymują, że RDOŚ w Katowicach powinien zawiadomić strony postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „*Wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Imielin Północ*”, o wszczęciu postępowania zmierzającego do nadania tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. W opinii stron, w przedmiotowym przypadku powinna znaleźć zastosowanie dyspozycja art. 10 § 1 *Kpa*, zgodnie z którą organ

I instancji jest zobowiązany do zapewnienia stronom postępowania możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym. Zdaniem żalących się, brak podjęcia ww. działań przez organ I instancji stanowi „rażące naruszenie zasady dwuinstancyjności”.

GDOŚ nie zgadza się z przytoczonymi wyżej zarzutami i wskazuje, że nie mogą one stanowić o konieczności uchylenia zaskarżonego postanowienia. Zgodnie z przepisami *Kpa*, w przypadku złożenia wniosku o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, organ prowadzący sprawę nie ma obowiązku informowania o tym fakcie pozostałych stron (jest to bowiem postępowanie o charakterze incydentalnym, a nie rozstrzygającym co do istoty sprawy). Nie można również zaakceptować tezy, że brak wydania zawiadomienia na podstawie art. 10 § 1 *Kpa* świadczy o uniemożliwieniu stronom „czynnego udziału w każdym stadium postępowania”. W żaden sposób nie zostało ograniczone prawo osób posiadających interes prawny w niniejszej sprawie, ani organizacji społecznych i ekologicznych, biorących udział na prawach strony, do wglądu w akta postępowania w siedzibie RDOŚ w Katowicach. W rezultacie nie można zatem zgodzić się z zarzutem, że stanowi to naruszenie zasady dwuinstancyjności wyrażonej w art. 15 *Kpa*. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, „do istoty dwuinstancyjności należy dwukrotne merytoryczne rozstrzygnięcie jednej sprawy administracyjnej przez dwa różne organy administracji” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 stycznia 2019 r., sygn. akt: II SA/Wr 541/18). Biorąc pod uwagę, że postępowanie zażaleniowe przed organem II instancji zostało w sposób skuteczny wszczęte na skutek wniesienia wyżej wymienionych zażaleń, nie doszło do naruszenia niczych praw przed wydaniem ostatecznego postanowienia w zakresie kwestionowanego rozstrzygnięcia, w tym również prawa stron postępowania do dwukrotnego rozpoznania przedmiotowej sprawy.

Ad. 4.b

W zażaleniach podniesiono również, że w niniejszej sprawie po terminie wydania decyzji w I instancji nie zaistniały żadne nowe przesłanki, które uzasadniałyby nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 2 *Kpa*. W opinii żalących się: „w odniesieniu do przesłanek ujawnionych w dacie wydania decyzji, Organ przeanalizował zasadność nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności z urzędu i uznał, że nie zostały one spełnione”. Poza tym, strony postępowania formułują tezę, że RDOŚ w Katowicach w postanowieniu z dnia 20 sierpnia 2019 r., znak: WOOŚ.4235.4.2017.AM.77, nie wykazał urzeczywistnienia się przesłanek umożliwiających nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, o których mowa w art. 108 § 1 *Kpa*.

Zdaniem organu odwoławczego, przedstawione zarzuty nie mogą stanowić podstawy do uchylenia kwestionowanego postanowienia. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 108 § 2 *Kpa*: „Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które służy stronie zażalenie”. W cytowanym powyżej przepisie brak jest normatywnego uregulowania, że do wydania postanowienia o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności niezbędne jest zaistnienie „jakichkolwiek nowych okoliczności”. Poza tym przepis ten, jak i przepis art. 108 § 1 *Kpa*, nie ograniczają możliwości nadania rygoru wyłącznie do działania organu z urzędu, może mieć to miejsce również na wniosek strony. Jeżeli

organ z urzędu nie nadał decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności w jej treści, strona jak najbardziej uprawniona jest do żądania nadania rygoru w drodze postanowienia, a tym samym rygor ten może być nadany na wniosek strony. *Ratio legis* powyższej ustawy wskazuje na to, „aby w przypadku niezbędności ochrony dobra chronionego można je było poddać ochronie” (M. Dyl [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, str. 569). Nie jest również istotne umiejscowienie rygoru w czasie, bowiem nie rozstrzyga on o prawach i obowiązkach określonych w decyzji, tylko modyfikuje zasady wprowadzania decyzji do obrotu prawnego. Z tego też względu, jeżeli organ administracji dopiero po wydaniu decyzji oceni, że istnieją przesłanki do nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, może nadać go w drodze postanowienia, zgodnie z treścią art. 108 § 2 *Kpa* (por. ibidem, str. 570-571).

Ponadto wskazać należy, że wystąpienie przesłanek, o których mowa w § 1 powyższego artykułu, „nie oznacza jednak obowiązku nadania decyzji tego rygoru. Przepis bowiem stanowi, że decyzji „może być nadany” ten rygor, a wobec tego organ na zasadzie uznania rozstrzyga o jego nadaniu” (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, str. 522; podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt: I OSK 1892/11). Nie sposób zatem zgodzić się z tezą, że brak nadania przez RDOŚ w Katowicach ww. rygoru w sentencji rozstrzygnięcia głównego (tj. decyzji z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOS.4235.4.2017.AM.66) świadczy o tym, że organ orzekł w ten sposób o braku możliwości natychmiastowego wykonania tej decyzji. GDOŚ zwraca uwagę, że przepisy art. 107 *Kpa* nie obligują organów wydających decyzje administracyjne do odnoszenia się do tej kwestii w treści sentencji bądź uzasadnienia wydawanego rozstrzygnięcia. W związku z powyższym należy uznać, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności na wniosek inwestora z dnia 14 czerwca 2019 r. było dopuszczalne i nie stanowi naruszenia art. 108 § 2 *Kpa*.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących braku zaistnienia przesłanek umożliwiających nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności, GDOŚ podziela uwagę żalących się, że „przesłanka wyjątkowo ważnego interesu strony musi być rozpatrywana z wielką ostrożnością”, w szczególności w sytuacji występowania sprzecznych interesów stron postępowania administracyjnego, z czym mamy do czynienia w tym przypadku. Niemniej jednak, w zaistniałej sytuacji interes inwestora w znacznym stopniu pokrywa się i jest ściśle związany z interesem społecznym, ze względu na prowadzenie przez PGG S.A. działalności polegającej na wydobywaniu węgla kamiennego wykorzystywanego m.in. do wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej w skali całego kraju. Organ odwoławczy podkreśla zatem, że w niniejszej sprawie występują przesłanki zarówno „zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami” jak i „innego interesu społecznego”, które w tym przypadku wiążą się również z zaistnieniem „wyjątkowo ważnego interesu strony”. Powyższe stanowisko zostało w sposób szczegółowy umotywowane w odpowiedzi na zarzuty przedstawione w zażaleniach innych stron postępowania (str. 8 – 9 niniejszego postanowienia). W opinii GDOŚ, ww. przesłanki stanowią wystarczające uzasadnienie dla nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOS.4235.4.2017.AM.66.

Ad. 4.c

Strony postępowania utrzymują, że w przedmiotowej sprawie RDOŚ w Katowicach dopuścił się naruszenia zasad wynikających z art. 7 oraz art. 77 § 1 *Kpa*, poprzez brak zebrania pełnego materiału dowodowego oraz brak uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Żalący się wskazują, że wnioskodawca powinien uzasadnić konieczność rozpoczęcia terminowej eksploatacji złoża „Imielin Północ”, przedstawiając dokumenty o jej wpływie na płynność finansową i stabilność zatrudnienia w spółce. W opinii stron, organ I instancji niesłusznie zaniechał wezwania inwestora do uzupełnienia ww. braków.

Zdaniem GDOŚ, powyższe tezy zaprezentowane w zażaleniach z dnia 9 września 2019 r. nie zasługują na uwzględnienie. Należy zwrócić uwagę, że RDOŚ w Katowicach pismem z dnia 11 lipca 2019 r. wezwał inwestora do skonkretyzowania przesłanek „interesu społecznego”, a także „wyjątkowo ważnego interesu strony”, na podstawie których PGG S.A. wystąpiła o nadanie ww. decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. W piśmie z dnia 12 sierpnia 2019 r., wnioskodawca przedstawił obszernie wyjaśnienia w powyższym zakresie, powołując się na kwestię zabezpieczenia stabilnych dostaw energii poprzez terminowe rozpoczęcie wydobywania węgla ze złoża „Imielin Północ”, a także na przesłankę zabezpieczenia stabilności miejsc pracy w regionie śląskim. Z tego też względu organ odwoławczy nie zgadza się z zarzutem naruszenia art. 7 oraz art. 77 § 1 *Kpa*, a także nie podziela zdania żalących się, że RDOŚ w Katowicach „uznał (...) *przesłanki nadania decyzji środowiskowej rygoru natychmiastowej wykonalności za spełnione w oparciu o fragmentaryczny materiał dowodowy, poprzestając w tym zakresie na oświadczeniach wnioskodawcy*”. Ponadto w opinii organu II instancji, poruszone przez strony postępowania zagadnienia związane z płynnością finansową inwestora oraz zachowaniem stabilności zatrudnienia w PGG S.A., mają w niniejszej sprawie znaczenie drugorzędne. Kluczową przesłanką wskazującą na zasadność nałożenia rygoru natychmiastowej wykonalności jest bowiem konieczność zapewnienia stabilnego poziomu eksploatacji węgla kamiennego, który stanowi obecnie główny surowiec zapewniający bezpieczeństwo energetyczne państwa. Nie istnieje zatem potrzeba występowania o kolejne uzupełnienie materiału dowodowego w tym zakresie, a wyjaśnienia przedstawione przez inwestora zostały dodatkowo uzasadnione w oparciu o materiały znane organowi z urzędu, w szczególności o dokumenty strategiczne państwa w obszarze bezpieczeństwa energetycznego.

W kontekście zarzutu naruszenia zasad wyrażonych w art. 7 *Kpa*, organ odwoławczy zwraca również uwagę, że pojęć „interes społeczny” oraz „słusznego interesu obywateli” nie można interpretować w oderwaniu od faktu, że planowane przedsięwzięcie stanowi inwestycję o charakterze regionalnym, istotnym w kontekście zapewnienia stabilnych dostaw węgla do celów energetycznych i ciepłowniczych. W opinii organu odwoławczego, powyższe stanowi o wypełnieniu przesłanki „innego interesu społecznego” (art. 108 § 1 *Kpa*) o charakterze ponadlokalnym lub nawet ogólnopanstwowym, który w określonych przypadkach może zostać uznany za nadrzędny nad interesem obywateli lub społeczności lokalnej. Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 maja 2019 r., sygn. akt: SA/Wa 700/19, ograniczenia w produkcji energii elektrycznej, wynikające z braku zapewnienia paliwa dla potrzeb energetycznych, mogą spowodować „znaczące straty

w gospodarstwie narodowym”. Tego rodzaju sytuacja niewątpliwie stanowi również o naruszeniu „innego interesu społecznego”. W opinii GDOŚ, nie sposób zatem podzielić zdania żalących się, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia art. 7 oraz art. 77 § 1 *Kpa*, a zebrany materiał dowodowy jest wystarczający do nałożenia rygoru natychmiastowej wykonalności w oparciu o art. 108 § 1 i 2 *Kpa*.

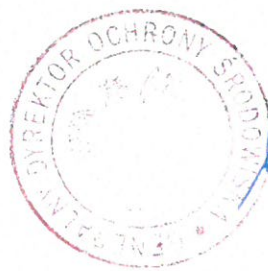
Mając na uwadze zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, którego istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w ramach postępowania odwoławczego dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego, w tym wniosku PGG S.A. z dnia 14 czerwca 2019 r., zaskarżonego postanowienia oraz wniesionych zażaleń. W toku postępowania odwoławczego organ drugiej instancji rozpatrzył sprawę w pełnym zakresie co do okoliczności faktycznych, jak i prawnych, nie znajdując podstaw uzasadniających uchylenie postanowienia RDOŚ w Katowicach z dnia 20 sierpnia 2019 r. i odmowę nadania decyzji RDOŚ w Katowicach z dnia 1 października 2018 r., znak: WOOS.4235.4.2017.AM.66, rygoru natychmiastowej wykonalności.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsze postanowienie jest ostateczne w administracyjnym toku instancji.

Strona może wnieść skargę na niniejsze postanowienie, zgodnie z art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.). Skargę wnosi się na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa), w terminie 30 dni od dnia otrzymania postanowienia.



Generalny Dyrektor
Ochrony Środowiska
Andrzej Szweda-Lewandowski
Andrzej Szweda-Lewandowski

Otrzymują:

1. Rajmund Horst, Krzysztof Kuczowicz – pełnomocnicy Polskiej Grupy Górniczej S.A., Oddział KWK Piast-Ziemowit, ul. Granitowa 16, 43-155 Bieruń;
2. pozostałe strony postępowania na podstawie art. 49 *Kpa*.

Do wiadomości:

1. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Katowicach, Pl. Grunwaldzki 8-10 (III piętro), 40-127 Katowice;
2. Urząd Miejski w Jaworznie, ul. Grunwaldzka 33, 43-600 Jaworzno;
3. Urząd Miasta Imielin, ul. Imielińska 81, 41-407 Imielin;
4. Urząd Miasta Mysłowice, ul. Powstańców 1, 41-400 Mysłowice.