

D E C Y Z J A

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku,

w składzie:

Dominik J. Kościuk	- przewodniczący
Dariusz Matuk	- członek
Magda Górczyńska	- członek,

na podstawie art. 138 § 1 pkt 1, w zw. z art. 127 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. 2021, poz. 735 dalej jako „Kpa”), art. 71 ust. 2 pkt 2, art. 72 ust. 1 pkt 1, art. 75 ust. 1 pkt 4, art. 84, art. 85 ust. 2 pkt 2 ustawy z dn. 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 2021 r., poz. 247, zwanej dalej „Ustawą”) w zw. z § 3 ust. 1 pkt 54 lit. b Rozporządzenia RM z dn. 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2019, poz. 1839 – dalej jako „Rozporządzenie”), po rozpatrzeniu odwołania Marcina Bajko (zwanego dalej „Skarżącym”), od decyzji Wójta Gminy Hajnówka, z dn. 11 października 2021 r., znak: IP.6220.9.2021, stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia, polegającego na budowie farmy fotowoltaicznej o mocy do 21 MW wraz niezbędną infrastrukturą techniczną na dz. nr ewid. 239, 374/10 i 377/1, położonych w obrębie Czyżyki, gm. Hajnówka,

o r z e k a

utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji.

U z a s a d n i e n i e

Skarżoną decyzją, organ I instancji, po rozpatrzeniu sprawy z wniosku PCWO Energy Project sp. z o. o. (zwanej dalej „Inwestorem”), organ I instancji wydał decyzję stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko ww. przedsięwzięcia.

Wywołało to niezadowolenie Skarżącego, który w odwołaniu zarzucił naruszenie art. 82 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 63 Ustawy (oraz art. 7 i 8 Kpa), przejawiające się w zaniechaniu wskazania (w decyzji) zasad przygotowania i prowadzenia inwestycji, z poszanowaniem ochrony środowiska, w tym unikania immisji na nieruchomości sąsiednie. W opinii Skarżącego, może nastąpić skumulowane negatywne oddziaływanie hałasu na jego nieruchomość (odwołujący się postuluje zaprojektowanie elementów generujących hałas w możliwie największym oddaleniu od jego działki). Skarżący wyraził obawę co do stosowania się inwestora do założeń (planów, przewidywań) ochrony środowiska zawartych w KIP, zarzucając organowi, iż nie zobowiązał w decyzji przedsiębiorcy do przestrzegania tych założeń.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku, po wnikliwym rozpatrzeniu sprawy stwierdziło, co następuje:

Pomimo, iż tut. Kolegium rozumie obawy Skarżącego, wynikające ze skali planowanej inwestycji (jest to duża elektrownia fotowoltaiczna), to analiza materiału dowodowego, nie pozwoliła odnaleźć podstaw do uchylenia zapadłego w niniejszej sprawie rozstrzygnięcia.

Mając jednak na uwadze, że Kolegium nie jest związane zarzutami odwołującego się, należało powtórnie rozpoznać sprawę, ocenić wszystkie zgromadzone dowody, w tym – Kartę Informacyjną Przedsięwzięcia (dalej jako „KIP”), oraz zbadać całokształt podjętych przez organ I instancji działań i wydane w ich efekcie rozstrzygnięcie.

Materialnoprawną podstawą wydania zaskarżonej decyzji były przepisy art. 71 ust. 1 i 2 pkt 2 i art. 84 Ustawy. Zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 2 Ustawy, uzyskanie decyzji środowiskowej jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Zakres postępowania o wydanie takiej decyzji zależy od kwalifikacji danego przedsięwzięcia, z uwzględnieniem możliwego oddziaływania na środowisko, stosownie do obowiązujących w sprawie przepisów Rozporządzenia, a także od tego, czy organ wydający decyzję stwierdzi – w drodze postanowienia wydanego na podstawie art. 63 ust. 1 Ustawy – obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla danego przedsięwzięcia. Zgodnie bowiem z art. 59 ust. 1 Ustawy, przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja następujących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko:

- 1) przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1.

W niniejszej sprawie organ I instancji – zdaniem Kolegium prawidłowo – uznał, że planowane przedsięwzięcie zalicza się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Przedmiotowa inwestycja uwzględniona jest bowiem w § 3 ust. 1 pkt 54 lit. b Rozporządzenia.

Jednocześnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz w oparciu o aktualne orzecznictwo sądowo-administracyjne, należy wskazać, że ustawodawca dość precyzyjnie określił katalog okoliczności uzasadniających odmowę wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem sądów, wydania tego rodzaju decyzji można odmówić jedynie w razie:

- niezgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony (art. 80 ust. 2 Ustawy);
- odmowy uzgodnienia warunków realizacji bądź wydania negatywnej opinii, przez organy o których mowa w art. 77 ust. 1 Ustawy. Warto jednocześnie zauważyć, że wiążący charakter stanowiska zajętego przez organ uzgadniający wyraża się w niemożności wydania decyzji pozytywnej w przypadku negatywnego stanowiska organu uzgadniającego, a także w niedopuszczalności określenia w decyzji pozytywnej warunków realizacji przedsięwzięcia w sposób odmienny niż uczynił to organ uzgadniający (zob. np. WSA w Poznaniu z dnia 10.03.2011 r., IV SA/Po 751/10 – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>);
- braku zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany, jeżeli z oceny oddziaływania na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w innym wariantcie (art. 81 ust. 1 Ustawy);
- gdy z oceny oddziaływania na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, a za realizacją przedsięwzięcia nie przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym i brak jest rozwiązań alternatywnych (art. 81 ust. 2 Ustawy);
- jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (art. 81 ust. 3 Ustawy).

Można tu też, zdaniem Kolegium, wskazać na możliwość wystąpienia innych przesłanek wynikających z przepisów odrębnych, które uzasadniałyby odmowę wydania decyzji środowiskowej.

Odnosząc powyższe regulacje do ustalonych w sprawie okoliczności faktycznych należy stwierdzić, że:

- na terenie objętym planowaną inwestycją nie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego;

- organy, o których mowa w art. 77 ust. 1 Ustawy, tj. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska – dalej jako „RDOŚ” (postanowieniem z dn. 25 sierpnia 2021 r., WOOŚ.4220.397.2021.KW) oraz Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Bielsku Podlaskim – dalej jako „PPIS” (opinią z dn. 24 sierpnia 2021 r., Nr 36/NZ/2021), Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Sokołowie Podlaskim PGWWP (opinią z dn. 28 sierpnia 2021 r., znak: LU.ZZŚ.2.4360,324,2021.PB) stwierdziły, że nie istnieje konieczność oceny oddziaływania na środowisko;
- z oceny oddziaływania na środowisko nie wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w innym wariantcie lokalizacyjnym;
- przesłanka znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 (o czym stanowi art. 81 ust. 2 Ustawy), nie może mieć w niniejszej sprawie zastosowanie, albowiem, nie zaistniał obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Porządkowo należy dodać, że najbliższy obszar chronionego krajobrazu znajduje się w oddaleniu około 5,32 km. od projektowanego przedsięwzięcia (Puszcza Białowieska);
- ze zgromadzonego materiału dowodowego nie wynika, aby przedsięwzięcie mogło spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych, o których mowa w art. 81 ust. 3 Ustawy (tj. określonych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza). Należy jednocześnie wskazać, że planowana inwestycja realizowana będzie w obrębie jednolitej części wód powierzchniowych: dorzecze Wisły, Leśna do Przewłoki, których stan oceniany jest jako zły a celem środowiskowym jest stan dobry.

Sumując zatem niniejsze rozważania nasuwa się wniosek, że w analizowanej sprawie nie zaistniały wyżej wskazane warunki do odmowy zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia. Co więcej, warto wskazać, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest decyzją wydawaną na wniosek inwestora. Stąd też przyjmuje się, że wniosek – o ile spełnia wymogi przewidziane ustawą oraz zawiera wymagane załączniki – wiąże organ wydający decyzję. Sprzeciw stron (w tym Skarżących) lub członków społeczeństwa biorącego udział w postępowaniu, których interes faktyczny przemawia za innym sposobem zagospodarowania określonych nieruchomości, nie może być podstawą odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (por. wyr. WSA w Krakowie z dn. 12 kwietnia 2010 r. sygn. akt: II SA/Kr 42/10 – publ. baza orzeczeń <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Kolegium pragnie jednak zauważyć, że brak przesłanek do wydania decyzji odmownej nie oznacza jednak, że wydanie każdej decyzji środowiskowej będzie zgodne z przepisami prawa. Taką decyzję musi poprzedzić postępowanie, w którym zostaną wszechstronnie wyjaśnione i ocenione wszystkie istotne w sprawie okoliczności faktyczne. W przypadku decyzji stwierdzających brak potrzeby przeprowadzania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko konieczne jest zwłaszcza ustalenie – z uwzględnieniem okoliczności, o których mowa w art. 63 ust. 1 Ustawy – czy faktycznie przedsięwzięcie nie wymaga dokonania takiej oceny. Dlatego też należało dokonać oceny złożonego wniosku, Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia (dalej jako „KIP”), skarżonej decyzji, opinii organów współdziałających oraz innych dowodów zebranych w sprawie.

Przede wszystkim jednak należy wskazać, że w przypadku, gdy odstąpiono od konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, niezależnie od wymogów przewidzianych w przepisach Kpa, winno zawierać te informacje o uwarunkowaniach, o których mowa w art. 63 ust. 1 Ustawy, które racjonalnie przyporządkowane mogą być do danego rodzaju zamierzenia inwestycyjnego. Umożliwia to bowiem dokonanie oceny, co do prawidłowości rozstrzygnięcia w przedmiocie braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia. W niniejszej sprawie skarżona decyzja (wraz z załącznikiem w postaci charakterystyki przedsięwzięcia) określa: a) rodzaj i charakterystykę przedsięwzięcia (w tym skala i wielkość zajmowanego terenu; ryzyko awarii, przewidywane odpady i immisje, zagrożenie dla zdrowia ludzi); b) usytuowanie

przedsięwzięcia z uwzględnieniem zagrożeń dla środowiska, przy istniejącym i planowanym zagospodarowaniu terenu (z objęciem obszarów wodnych, objętych ochroną, gęstości zaludnienia, itp.); c) rodzaj i cechy oraz skala możliwego oddziaływania (w tym zasięgu na ludzi – najbliższa zabudowa 21 m w kierunku zachodnim; prawdopodobieństwa i intensywności oddziaływania w zakresie: gromadzenia odpadów, infrastruktury, gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi oraz tymi pochodzącymi z mycia paneli). Warto zauważyć, iż decyzja przewiduje budowę ogrodzenia nie stanowiącego bariery dla zwierząt, pozostawienie wolnej przestrzeni pod i pomiędzy panelami, pokrycie paneli powłoką antyrefleksyjną. W opinii Kolegium, planowana inwestycja nie wymaga określenia (podania) w decyzji innych informacji określonych w art. 63 ust. 1 Ustawy. Byłoby to nieracjonalne w odniesieniu do planowanego przedsięwzięcia.

Skład orzekający tut. Kolegium pragnie też zauważyć, że zebrany materiał dowodowy oraz uzasadnienie skarżonego rozstrzygnięcia pozwala na uznanie sprawy za wyjaśnioną wyczerpująco, co przesądza, że postępowanie organu I instancji było zgodne z obowiązującym prawem. Przede wszystkim zauważalne jest, że organ dopuścił do postępowania zainteresowanych oraz wykonał obowiązek niezbędnych (wskazanych w art. 33 i 38 Ustawy) obwieszczeń. Poza tym, oceny materiału dowodowego w przedmiotowej sprawie, w tym przedłożonego przez wnioskodawcę KIP dokonały – zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, wyrażoną w art. 80 Kpa – wyspecjalizowane organy administracji, właściwe do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 75 ust. 1 pkt 1 i art. 78 ust. 1 Ustawy).

Kluczowym jednakże dowodem w sprawie, ocenianym przez tut. Kolegium, nie tylko z punktu widzenia zgodności z prawem była Karta Informacyjna Przedsięwzięcia (dalej „KIP”). Ocena formalna KIP – zdaniem Kolegium – jest pozytywna, albowiem ów dokument spełnia formalne wymogi Ustawy. W szczególności zawiera wszystkie elementy wymagane art. 62a Ustawy. Również analiza merytoryczna KIP pozwala na stwierdzenie, że faktycznie – zgodnie z twierdzeniem organu I instancji – planowane przedsięwzięcie nie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia.

Odnosząc się natomiast do zarzutów Skarżącego, Kolegium pragnie wskazać, iż:

Nieuzasadniona jest obawa (zarzut) co do braku zobowiązania inwestora przez organ do stosowania się do założeń (planów, przewidywań) ochrony środowiska zawartych w KIP. Takie „zobowiązania” odnajdujemy przecież w decyzji, tj. w załączniku nr 1 do decyzji (str. 11 decyzji). Widocznym jest, że organ I instancji nakazał: ograniczenie prowadzenia wykopów, w tym mogących doprowadzić do powstania zastoisk wodnych; wykonanie prac ręcznie tam, gdzie jest to możliwe i technicznie zasadne; gromadzenie odpadów budowlanych i sanitarnych jak i ich przekazywanie wyspecjalizowanym podmiotom z zakresu utylizacji odpadów; mycia paneli wodą bez detergentów; zabezpieczenia przed awarią środowiska gruntowo-wodnego; pozostawienie powierzchni biologicznie czynnej. Organ odniósł się nadto (już w samej decyzji) do rodzaju i charakterystyki przedsięwzięcia, a bardziej szczegółowe regulacje byłyby nieracjonalne, zważywszy, iż w czasie eksploatacji farma fotowoltaiczna nie generuje żadnych odpadów (co wynika z opinii organów specjalistycznych i KIP), a w fazie eksploatacji inwestycja nie wiąże się ani z poborem wody, ani z emisją zanieczyszczeń do powietrza, ani też emisją szkodliwego hałasu. Tego typu oddziaływania mają miejsce jedynie w niewielkim stopniu podczas fazy realizacji inwestycji. Oddziaływanie nie będzie wykraczało poza granice działek inwestycyjnych.

Co prawda, organ I instancji dość lakonicznie odniósł się do zagadnienia emisji hałasu, jednakże zdaniem Kolegium, zgromadzony materiał dowodowy pozwala na wykazanie, że jedyne przekroczenie poziomu hałasu dla miejsc zamieszkiwanych przez ludzi (tj. 50 dB w dzień i 40 dB w nocy) nastąpi w odległości do 1 m od inwertera i stacji transformatorowej, a zatem w miejscu niedostępnym dla sąsiadujących (w tym odwołującego się). W odległości 10 m będzie to już ok 40dB. Nie bez znaczenia jest też zastrzeżenie, iż inwertery nie będą pracować

od godz. 22 do 6. Podczas realizacji przedsięwzięcia nie nastąpi również przekroczenie dopuszczalnych wartości natężenia pola elektrycznego tj. przewiduje się promieniowanie 0,0001674 Tesli. Prąd wyjściowy z inwerterów i generatorów będzie prowadzony liniami średniego napięcia, które położone będą pod ziemią. Przedmiotowa inwestycja - zgodnie z zobowiązaniem inwestora - będzie spełniać wymagania zawarte w Rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów. Co więcej, organy specjalistyczne ustaliły, że oddziaływanie inwestycji na etapie realizacji będzie miało charakter oddziaływania lokalnego, krótkotrwałego i przemijającego (głównie hałas i immisje wynikające z prac ziemnych). Nie da się też nie zauważyć, że organ odpowiedzialny za badania w zakresie zdrowia i życia ludzi, tj. PPIS zauważył, że inwestycja „nie będzie negatywnie wpływać na zdrowie i warunki życia ludzi”. Tut. Kolegium przychyliła się do twierdzeń PPIS, zważywszy, iż nie istnieją dowody na okoliczność, że dojdzie do przekroczenia dopuszczalnych wartości: hałasu (40-50 dB) oraz natężenia pola elektrycznego tj. 10 kV/m oraz wartości natężenia pola magnetycznego tj. 60 A/m, a są to wartości charakterystyczne dla standardowych stacji transformatorowo-rozdzielczych, lokalizowanych również na terenach zabudowy mieszkalnej.

Kolegium pragnie dodać, że organy administracji publicznej, przy rozstrzygnięciu indywidualnych spraw obywateli, są obowiązane do działania jedynie w granicach prawa i na podstawie jego przepisów, co przy ich zastosowaniu w niniejszej sprawie uzasadnia utrzymanie zaskarżonej decyzji w mocy. Fakt, że skarżone rozstrzygnięcie nie zostało wydane zgodnie z intencją Skarżącego, jak też okoliczność skali planowanego przedsięwzięcia, nie oznacza automatycznie wadliwości prowadzonego postępowania i podjętego rozstrzygnięcia.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak we wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Pouczenia:

1. Stronie służy prawo wniesienia skargi na niniejszą decyzję - pod zarzutem naruszenia prawa - do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji;
2. stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem lub w toku postępowania sądowoadministracyjnego, może być przyznane prawo pomocy; wniosek ten objęty jest wpisem stałym - 200 zł (sprawy ochrony środowiska i przyrody);
3. obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, w tym ww. wpisu, nie ma strona, której przyznane zostało prawo do pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w zakresie określonym w prawomocnym postanowieniu o przyznaniu tego prawa;
4. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego;
5. ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa;
6. jeżeli strona we wniosku wskazała adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego, właściwa okręgowa rada adwokacka, rada okręgowej izby radców prawnych,

Przewodniczący

Członkowie

Otrzymują:

1. PCWO Energy Project Sp. z o.o.
2. Marcin Bajko
3. Pozostałe strony (wykaz w aktach) - obwieszczenie
4. Wójt Gminy Hajnówka (+ akta sprawy)
5. a/a

