

Białystok, 10 września 2015 r.

408.178/F-8/XIX/15

D E C Y Z J A

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku

w składzie:

Dariusz Matuk	- przewodniczący
Barbara Kuklińska	- członek
Dominik Kościuk	- członek,

na podstawie art. 138 § 2, w zw. z art. 17 pkt 1 i art. 127 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 267 dalej jako „Kpa”), art. 63 ust 1, art. 71 ust. 1 i 2 pkt. 2, art. 75 ust. 1 pkt 1, art. 78 ust. 1 art. 80, art. 81, art. 77 ust. 1, art. art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. a) 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 2013 r. poz. 1235, ze zm. – zwanej dalej „Ustawą”), oraz § 3 pkt 102 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 – zwanego dalej „Rozporządzeniem”), po rozpatrzeniu odwołania Mineral spółki z o.o. w Nowoberezowie, reprezentowanej przez radcę prawnego Aleksandra Bojczuka (zwanej dalej „odwołującą”), od wydanej w dniu 30 czerwca 2015 r., przez Wójta Gminy Hajnówka decyzji znak: IP.6220.1.2014, w przedmiocie odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na budowie chlewni macior z miejscem dla kwarantanny zwierząt o obsadzie 86 DJP i pomieszczeniem socjalnym na działce nr 342/60 w obrębie wsi Nowoberezowo

o r z e k a:

uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

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

Mineral spółka z o. o. w Nowoberezowie wnioskiem z 3 lutego 2014 r. wystąpiła o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie chlewni macior z miejscem dla kwarantanny zwierząt o obsadzie 86 DJP i pomieszczeniem socjalnym na działce nr 342/60 w obrębie wsi Nowoberezowo. Organ I instancji po zasięgnięciu opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska („RDOŚ”) i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego („PPIS”) w Hajnówce, postanowieniem z 1 kwietnia 2014 r. nałożył na wnioskodawcę obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i ustalił zakres raportu oddziaływania na środowisko. Po złożeniu raportu organ I instancji zapewnił udział społeczeństwu w postępowaniu. Następnie postanowieniem z 12 lutego 2015 r. PPIS w Hajnówce pozytywnie zaopiniował realizację przedsięwzięcia, a następnie postanowieniem z 16 lutego 2015 r. pozytywnie uzgodnił przedsięwzięcie RDOŚ. Organ I instancji przeprowadził w toku postępowania oględziny i rozprawę administracyjną. Do postępowania dopuszczono organizację ekologiczną Towarzystwo Ochrony Krajobrazu. W trakcie postępowania organ I instancji odnotował szereg wystąpień mieszkańców Nowoberezowa sprzeciwionych się planowanemu przedsięwzięciu.

Decyzją z 30 czerwca 2015 r. organ I instancji odmówił ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla wnioskowanego przedsięwzięcia. W uzasadnieniu szeroko opisano do-

tychczasowe etapy postępowania. Jako podstawowe przesłanki odmowy wydania decyzji pozytywnej wskazano: „błędne dane dotyczące przedsięwzięcia” polegające m. m. in. na niejednoznacznym określeniu liczby planowanej obsady trzody chlewnej, odmienne ustalenia organu co do odległości od najbliższych zabudowań, problematykę mediów – wody i ścieków, błędne założenie co do, oddziaływania planowanego przedsięwzięcia bez wzięcia pod uwagę już istniejących obiektów, błędne założenie w raporcie, że oddziaływania planowanego obiektu zawrze się w granicach nieruchomości strony co zdaniem organu wynika z licznych protestów mieszkańców.

Od decyzji powyższej odwołała się spółka z o. o. Mineral poprzez pełnomocnika. W treści odwołania wniesiono o uchylenie decyzji odmownej i rozstrzygnięcie co do istoty. Zarzucono, naruszenie ustawy poprzez odmowę wydania decyzji środowiskowej przy braku podstaw z ustawy przewidujących taką możliwość. Odwołująca się spółka szczegółowo odniosła się do zarzutów organu z decyzji. Ponadto wskazała, iż organ orzekł odmiennie od uzgodnienia RDOŚ.

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

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

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 wyrokiem WSA w Warszawie (IV SA/Wa 1383/11 – publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), 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 gospodarczym wodami na obszarze dorzecza (art. 81 ust. 3 Ustawy).

Powyższe stanowisko znajduje ponadto odzwierciedlenie w szeregu innych orzeczeń : np. II SA/ŁD 285/13 z 14.06.2013 r. publ. Lex 1333585, II SA/Łd 439/11 z 18.11.2011 r. publ. LEX 1153752. Można tu też, zdaniem Kolegium, wskazać na możliwość wystąpienia innych przesłanek wynikających z przepisów odrębnych, które uzasadniałyby odmowę wydania decyzji środowiskowej. Należy jednoznacznie stwierdzić, iż ustawa nie pozwala na uznaniowe orzekanie organu poza w/w przesłankami. W szczególności nie może o odmowie wydania decyzji

środowiskowej przesądzać brak społecznej akceptacji dla przedsięwzięcia (sprzeciwy, protesty) lub uznanie przez organ, iż przedsięwzięcie będzie oddziaływało negatywnie na środowisko. Należy zwrócić uwagę, iż przedsięwzięcia wymagające procedury oddziaływania na środowisko, wymienione w rozporządzeniu, są zawsze przedsięwzięciami o negatywnym oddziaływaniu na środowisko, a decyzja środowiskowa ma na celu nałożenie takich warunków, ograniczeń (w oparciu o przepisy prawa), aby je możliwie w największym stopniu eliminować. Oczywiście jest, iż organ orzeka o inwestycji przyszłej (planowanej) tym, samym skala i zakres potencjalnego oddziaływania opiera się zwykle o dane inwestora oraz dane autora raportu oddziaływania na środowisko. Organ I instancji ma prawo i obowiązek dokonać oceny raportu i wniosku strony, ale zakwestionowanie w części merytorycznej (wynikowej) winien oprzeć na sprzeczności z prawem lub w oparciu o inne opinie lub ekspertyzy biegłych. Samo przekonanie organu o błędnych ustaleniach raportu lub o przekonaniu społeczeństwa biorącego udział w postępowaniu, jest niewystarczające do wydania decyzji negatywnej.

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

- na terenie objętym planowaną inwestycją nie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego;
- PPIS w Hajnówce pozytywnie zaopiniował w/w przedsięwzięcie,
- RDOŚ pozytywnie uzgodnił w/w przedsięwzięcie,
- z oceny oddziaływania na środowisko nie wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w innym wariantcie lokalizacyjnym, albowiem Inwestor nie wykazał posiadania innych działek, na których mogłaby być zlokalizowana inwestycja, jak też na terenie objętym wnioskiem prowadzona jest już działalność podobna co da możliwość kontynuacji; rozważano również inny wariant w zakresie technologicznym i uznano, iż wariant bezściółkowy jest korzystniejszy z uwagi na niższą emisję amoniaku,
- z oceny oddziaływania na środowisko nie wynika, aby przedsięwzięcie mogło znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 (o czym stanowi art. 81 ust. 2 Ustawy),
- z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko 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), albowiem w analizowanej lokalizacji nie mamy do czynienia z takim obszarem.

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, skład orzekający Kolegium chciałby zauważyć, 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. Należy ponownie podkreślić, iż sprzeciw stron 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 okoliczności faktyczne oraz przywołane przepisy odrębnych regulacji, które byłyby naruszone planowanym przedsięwzięciem.

W przypadku gdyby organ I instancji zaproponował stronie inny wariant niż wnioskowany na zasadzie instytucji z art. 81 ust. 1 ustawy, to powinien oprzeć się o ustalenia raportu lub inne wyniki postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz precyzyjnie taki wariant przedsięwzięcia określić. Nie będzie możliwe zaproponowanie wariantu niepodjęcia przedsięwzięcia. Kolegium stwierdza, iż organ I instancji takiego postępowania skutecznie, z pouczeniem o skutkach z art. 81 ust. 1 ustawy, nie przeprowadził.

Należy wskazać, iż niedopuszczalne jest opieranie się wyłącznie na oddziaływaniu (emisjach) nie mających regulacji w aktach normatywnych. Organ winien w oparciu o stanowisko wnioskodawcy i ustalenia raportu wskazać na konieczność podjęcia działań ograniczających przyszłe oddziaływania planowanego przedsięwzięcia. Nie można tu opierać się o istniejące obiekty gdyż nie są przedmiotem postępowania.

W postępowaniu organ I instancji orzekł odmiennie od uzgodnienia RDOŚ. W doktrynie przyjmuje się, iż rozstrzygnięcie wypadkowe podejmowane w trybie art. 106 § 1 kpa wiąże organ prowadzący postępowanie główne. Odmiennie stanowisko mogłoby znaleźć odzwierciedlenie wyłącznie w sytuacji, gdyby organ wydający decyzję kończącą postępowanie, wskazał na naruszenie prawa przez organ uzgadniający – zwłaszcza w sytuacji braku zaskarżalności postanowienia. takiego stanowiska nie zawiera zaskarżona decyzja.

W niniejszym postępowaniu organ naruszył szereg przepisów o postępowaniu co uniemożliwia tut. Kolegium merytoryczne rozstrzygnięcie zgodne z zadaniem strony zawartym w odwołaniu.

Przed wszystkim, organ I instancji nie dokonał precyzyjnego ustalenia kręgu stron postępowania. Zgodnie z przepisami kpa i ustawy oraz orzecznictwa sądów administracyjnych dla ustalenia stron postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, innych niż wnioskodawca (podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 73 ust. 1 ustawy), konieczne jest prawidłowe ustalenie terenu objętego oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Ustalając krąg stron postępowania organ administracji powinien mieć na uwadze to, że o przyznaniu przymiotu strony w postępowaniu decyduje już fakt oddziaływania inwestycji na sąsiednie nieruchomości, natomiast ocena, czy oddziaływanie to mieści się w granicach określonych przepisami szczególnymi, czy też przekracza ustalone normy, będzie miała wpływ na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach rozstrzygającą o losie tej inwestycji. Innymi słowy, mieszczące się w granicach obowiązujących norm oddziaływanie inwestycji na sąsiednie nieruchomości nie może wykluczać udziału właścicieli tych nieruchomości w toczącym się w tym przedmiocie postępowaniu. W aktach sprawy nie znaleziono informacji o tym kogo uznano za stronę postępowania, a tym samym czy stron jest powyżej 20, co uzasadnia doręczenia poprzez obwieszczenie. W postępowaniu z udziałem społeczeństwa organ prowadzi postępowanie odrębnie wobec stron (te osoby mogą np. brać udział w oględzinach, składać pisma procesowe do akt, przeglądać akta w na podstawie art. 73 i 74 kpa a w konsekwencji złożyć odwołanie od decyzji) oraz wobec społeczeństwa (zawiadomienie o możliwości zapoznania się z wnioskiem, i postanowieniami oraz do złożenia uwag i wniosków na podstawie art. 33 i 34 ustawy oraz informacja o wydanej decyzji). Osoby nie będące stronami nie mają prawa do udziału w postępowaniu tak jak strony postępowania. Należy tu przypomnieć, iż strona to osoba, która ma interes prawny ze względu na swój obowiązek lub uprawnienie (art. 28 kpa). Interes prawny to taki, który opiera się o przepis prawa np. ochrona własności.

Organ zdaniem Kolegium błędnie dopuścił do postępowania osobę reprezentującą mieszkańców wsi Nowoberezowo Walentynę Biryłko. Może ona uczestniczyć w postępowaniu sama jako strona (jeżeli da się jej przypisać taki status, lub jako pełnomocnik stron (a nie mieszkańców mających interes faktyczny), ale wskazanych z imienia i nazwiska wraz z pełnomocnictwem w rozumieniu art. 33 kpa opłaconym opłatą skarbową. W jednym z wyroków NSA stwierdził, iż „określenie "mieszkańcy ulicy..." (w niniejszym przypadku wsi, przyp.

składu orzekającego) nie kojarzy się samo w sobie ani ze stowarzyszeniem, ani też z organizacją społeczną, którym w konkretnych sprawach administracyjnych może przysługiwać przymiot strony w rozumieniu art. 28 i 29 kpa. Z tego też powodu mieszkańcy ulicy nie mogli mieć, w niniejszej sprawie, przymiotu strony. Przymiot strony mogli mieć ewentualnie poszczególni mieszkańcy tej ulicy, lecz wymagało to dokonania przez organ merytoryczny dokładnych ustaleń w odniesieniu do każdej osoby, zgłaszającej swój udział w postępowaniu administracyjnym" IV SA 2015/96 z 14.10.1998 r.) .

Kolegium zwraca uwagę, iż w przypadku gdy w sprawie występuje ponad 20 stron to wszystkie strony poza wnioskodawcą informowane są poprzez obwieszczenia a ustawa nie przewiduje stosowania wyjątków. Doręczenia bezpośrednie są realizowane wyłącznie w sytuacji gdy stron jest mniej niż 20. Dotyczy to również organizacji ekologicznych występujących na prawach strony.

Ponownego wyjaśnienia wymaga też sprawa udziału w postępowaniu organizacji społecznej. Zgodnie z art. 44 ustawy organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłaszają chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. W niniejszej sprawie pismo w toku postępowania złożyła organizacja Towarzystwo Ochrony Krajobrazu - pismo z 29.12.2014 r. Jednak nie do końca wynika z niego, aby chciała uczestniczyć w postępowaniu. Chęć takiego udziału można domniemać dopiero z pełnomocnictwa złożonego 20.04.2015 r. Tym samym organ nie wyjaśnił, czy ma do czynienia z organizacją ekologiczną (brak statutu stowarzyszenia) oraz sposobu reprezentacji (czy w chwili wniesienia pisma 29.12.2014 r. podpisana na nim osoba była umocowana do składania oświadczeń woli).

Kolegium zwraca uwagę, iż decyzja nie zawiera wskazania na upoważnienie dla zastępcy wójta do podpisania decyzji w imieniu organu administracji publicznej, którym jest wójt gminy. Powyższe stanowi uchybienie przepisom art. 107 § 1 kpa w zw. z art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W ponownym postępowaniu organ po ustaleniu kręgu stron (i sporządzenia jego wykazu) przeprowadzi ponowne postępowanie z uwzględnieniem w/w uwag organu odwoławczego.

Mając na uwadze naruszenie art. 80, 81 i 82 ustawy oraz art. 7, 77 § 1 107 § 3 oraz art. 28 kpa należało orzec jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

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 postanowienia.

Przewodniczący  Członkowie  

Otrzymują:

1. radca prawny Aleksander Bojczuk
pełnomocnik Mineral spółka z o.o.
ul. Brukowa 28 lok. 1, 15-889 Białystok
2. strony poprzez obwieszczenie w siedzibie tut. Kolegium,
oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Hajnówka oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie.
3. Wójt Gminy Hajnówka (zał. akta i egz. decyzji do dokonania obwieszczenia)
4. a/a