

Bielsko Biała 18.10.2021r.

SKO V 428/3230/224/2021

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej na posiedzeniu w dniu 18.10.2021r. w składzie orzekającym :

Przewodniczący : mgr Jarosław Pająk
Członek : mgr Monika Klęczar
Członek (spr) : mgr Magdalena Szymańska-Słonec

po rozpatrzeniu sprawy z odwołania (...) zam. ul. (...) od decyzji Burmistrza Strumienia z dnia 28 lipca 2021 nr OŚR.6220.4.2020 określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia p.n. „Budowa budynków inwentarskich do chowu bydła wraz z infrastrukturą towarzyszącą na działce o nr ew. (...)”

działając na podstawie art.17, 18, 21 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. 2018, poz.570), art. 138 § 2 oraz art.142 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. 2018.poz. 2096), art. 71 ust. 2 pkt 2, art.77 ust.1 pkt.2 , art. 74 ust 3a 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.2021. poz. 247).

o r z e k a

-uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania przez organ I instancji

- uchylić postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 9 kwietnia 2021r. nr OOŚ.4221.101.2021.RK1.5 oraz postanowienie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z dnia 18.06.2021r. nr GL.RZŚ.5360.58m AV/KWK

UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją organ I instancji po rozpatrzeniu wniosku pełnomocnika (...) działającego w imieniu inwestora (...) o wydanie decyzji środowiskowej ustalił środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie budynków inwentarskich do chowu bydła wraz z infrastrukturą towarzyszącą na działce o nr ew. (...) położonej w (...).

W uzasadnieniu decyzji organ przedstawił szczegółowo przebieg postępowania, a ustalając środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia określił warunki

wykorzystania terenu w fazie realizacji i eksploatacji. Organ wskazał jakie rozwiązania chroniące środowisko muszą być zastosowane, aby zapobiec i ograniczyć oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko.

Zaskarżoną decyzją organ I instancji nałożył na inwestora obowiązek sporządzenia analizy porealizacyjnej w zakresie ochrony powietrza atmosferycznego oraz w zakresie ochrony przed hałasem.

Od decyzji odwołali się (...), (...), (...) oraz (...). We wniesionych odwołaniach podniesiono między innymi, że organy orzekające w sprawie nie rozważyły wszelkich okoliczności sprawy niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy mając na względzie interes społeczny, brak współdziałania organu prowadzącego postępowanie i wydających uzgodnienia i opinie, brak przeprowadzenia dowodów mających znaczenie dla sprawy tj.

- w zakresie możliwych negatywnych skutków zwiększonego poboru wody z sieci wodociągowej
- zbadania sumowania się zagrożeń dla środowiska związanych z funkcjonującym aktualnie w Zbytkowie gospodarstwem rolnym inwestora oraz planowaną inwestycją

We wniesionym odwołaniu strona zaskarżyła także postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 9 kwietnia 2021r. nr OOŚ.4221.101.2021.RK1.5 oraz postanowienie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z dnia 18.06.2021r. nr GL.RZŚ.5360.58m AV/KWK. „a także opinię Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bielsku-Białej z dnia 19.01.2021r. nr ONS ZNS 524/1/21.

Pismem z dnia (...). tut. Kolegium wezwało osoby, które złożyły odwołanie do wykazania przymiotu strony w postępowaniu zakończonym zaskarżoną decyzją. Odpowiedzi na wezwanie udzielili (...) dostarczając wypisy z rejestru gruntów i obszernie wyjaśniając z czego wywodzą swój interes prawny do potraktowania ich jako stronę postępowania.

Tut. Kolegium uznało, że argumenty odwołujących są zasadne ponieważ jedna z działek tj. działka nr (...) należąca do odwołujących przylega bezpośrednio do terenu inwestycyjnego, co wynika także z opisu przedstawionego na 23 stronie karty informacyjnej przedsięwzięcia.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 127 §1 kpa od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy **stronie** odwołanie tylko do jednej instancji.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej decyzji stanowiły przepisy 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 2017 r. poz. 1566 z późn. zm.) Zawarte w wymienionej ustawie przepisy dotyczące ocen środowiskowych mają na celu weryfikację oddziaływania inwestycji kwalifikowanych, a więc takich, które

powodują albo mogą powodować potencjalne niebezpieczeństwo dla środowiska. Dlatego postępowanie w sprawie uwarunkowań środowiskowych przedsięwzięcia przeprowadza się przed wydaniem decyzji zezwalającej na inwestycję. Postępowanie to dotyczy planowanego dopiero przedsięwzięcia i sprowadza się do ustalenia, czy inwestycja w kształcie opisanym przez inwestora we wniosku zagraża środowisku oraz czy spełnia wymagania i parametry w zakresie ochrony środowiska (por. wyroki NSA: z dnia 22 kwietnia 2010 r., [II OSK 696/09](#); z dnia 30 czerwca 2010 r., [II OSK 988/09](#)).

Planowana inwestycja kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, dla których zgodnie z **§ 2 ust. 1 pkt. 51** Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko sporządzenie raportu jest wymagane.

Zauważyć należy, że interes prawny ma charakter materialnoprawny, gdyż jest oparty na przepisach prawa materialnego, z których wynikać musi norma prawa przewidująca w określonym stanie faktycznym i w odniesieniu do konkretnego podmiotu możliwość wydania określonego aktu administracyjnego (decyzji). Co za tym idzie, przyznanie statusu strony w danym postępowaniu musi być poprzedzone ustaleniem, czy rozstrzygnięcie o konkretnym stanie faktycznym będzie miało wpływ na prawo lub obowiązek prawny osób, które zgłaszają swą legitymację jako strony postępowania. W przypadku decyzji środowiskowej niekwestionowaną stroną postępowania jest wnioskodawca, zaś inne podmioty taki status mają, o ile okaże się, iż pozostają w zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia.

Zgodnie z art.74 ust 3a omawianej ustawy stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie. Przez obszar ten rozumie się:

- 1) przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu;
- 2) działki, na których w wyniku realizacji, eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, lub
- 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Jak wynika z powyższego zakres stron w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowych wyznacza więc między innymi położenie nieruchomości osoby, która ubiega się o przymiot strony względem nieruchomości, na której

ma być realizowana inwestycja stąd też należało go przyznać (...) z racji tytułu prawnego do nieruchomości nr (...).

Rozpatrując sprawę Kolegium zwraca uwagę, że udział społeczeństwa w postępowaniu w rozumieniu art. 79 ust. 1 omawianej ustawy należy odróżnić od udziału strony w rozumieniu art. 28 kpa.

Istotą postępowania z udziałem społeczeństwa w procedurze oceny oddziaływania na środowisko jest możliwość składania, w wyznaczonym przez organ terminie 21 dni uwag i wniosków do wniosku o wydanie decyzji w sprawie danego przedsięwzięcia oraz raportu o oddziaływaniu tego przedsięwzięcia na środowisko. Organ prowadzący postępowanie obowiązany jest następnie do rozpatrzenia prawidłowo złożonych uwag i wniosków. W ramach postępowania z udziałem społeczeństwa możliwe jest także przeprowadzenie rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa. Czym innym jest natomiast zagwarantowany przez kpa udział stron w postępowaniu.

W tym miejscu Kolegium nie podziela zarzutów odwołania co do tego iż organ nie odniósł się do uwag składanych przez społeczeństwo w toku postępowania. W uzasadnieniu decyzji te zagadnienia zostały omówione dość obszernie aczkolwiek w oparciu o niedokładnie ustalony stan faktyczny i nieścisły raport.

Po rozpatrzeniu sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej postanawia, że niniejsza decyzja podlega uchyleniu, a sprawa zostaje skierowana do ponownego rozpatrzenia z uwagi na konieczność przeprowadzenia postępowania uzupełniającego w szerszym zakresie w sposób uwzględniający interesy wszystkich stron postępowania.

Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 138 § 2 kpa organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ odwoławczy powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Oznacza to, że orzeczenia kasatoryjne mają charakter wyjątkowy i nie mogą być podejmowane w innych sytuacjach niż wskazane w dyspozycji cyt. przepisu. Decydującą przesłanką dla zastosowania art. 138 § 2 kpa jest wydanie decyzji I instancji z naruszeniem przepisów postępowania, przy czym - konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy musi mieć istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Mając na uwadze treść art. 7 kpa należy wskazać, że organy administracji publicznej obowiązane są zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, podjąć wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy mając na względzie interes społeczny i słuszny interes strony. Zatem trafność rozstrzygnięcia w każdej indywidualnej sprawie wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia

argumentów, które stanowiłyby podstawę do prawidłowego podjęcia konkretnego rozstrzygnięcia. Wydając decyzję organy są zobowiązane do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy tj. wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego zgodnie z przepisem art. 77 § 1 kpa oraz do uzasadnienia decyzji z zastosowaniem wymogów określonych w przepisie art. 107 § 3 kpa, czego w niniejszej sprawie organ należycie nie uczynił.

Zgodnie z art. 71ust 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku... uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych:

- 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Przedmiotem niniejszego postępowania jest inwestycja polegająca na budowie budynków inwentarskich do chowu bydła wraz z infrastrukturą towarzyszącą na działce o nr ew. 448/5 w obręb Zbytków, Gmina Strumień.

Przedsięwzięcie to zalicza się do zawsze mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obligatoryjne jest sporządzenie raportu.

Podstawową rolą przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jest uzyskanie informacji o planowanym przedsięwzięciu w zakresie jego ingerencji w środowisko oraz korzyści wynikających z realizacji przedsięwzięcia, które rekompensować powinny straty wynikające z tej ingerencji.

Celem oceny oddziaływania na środowisko jest przewidywanie potencjalnych zagrożeń środowiskowych na etapie planowania inwestycji oraz skali tych zagrożeń, a w ich wyniku przeciwdziałanie tym zagrożeniom lub ich ograniczanie oraz minimalizowanie negatywnych skutków realizacji planowanej inwestycji.

Podnieść należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się przy tym, że raport jest jednym, choć bardzo ważnym, z dowodów w sprawie i jak każdy dowód podlega swobodnej ocenie. Nie może także stanowić jednego źródła materiału dowodowego, w związku z tym organy są zobowiązane podejmować wszelkie kroki niezbędne do wyjaśnienia sprawy, dopuszczając z urzędu jako dowód wszystko co może przyczynić się do jej wyjaśnienia, a nie jest sprzeczne z prawem, a więc by z urzędu przeprowadzać dowody służące ustaleniu precyzyjnie i w pełnym zakresie stanu faktycznego sprawy (por. wyroki NSA z dnia 8 marca 2010 r. II OSK 925/09 oraz z dnia 29 listopada 2000 r., V SA 948/00). Pamiętać przy tym wszystkim należy, że w ramach oceny określa się także możliwość oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 62 ust. 1 pkt 2 u.o.ś.).

Dokument ten ma charakter dokumentu prywatnego, któremu ustawa nadaje szczególną moc dowodową (art. 74 omawianej ustawy).

Jak stanowi doktryna przedmiotu raport powinien zawierać kompleksową i rzetelną ocenę przedsięwzięcia oraz analizę aspektów jego funkcjonowania z odniesieniem się do wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia, a także wskazywać, jakie obowiązują w tym zakresie standardy ochrony środowiska oraz czy zamierzona inwestycja mieści się w ich ramach. Jedynie wówczas może stanowić podstawę oceny oddziaływania.

Zakres treści raportu wyznaczają przepisy art. 66 i 67 omawianej ustawy. Raport jest przy tym jednym z istotniejszych elementów, warunkujących prawidłową ocenę oddziaływania na środowisko, co wynika wprost z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. UE L z 2012 r. nr 26, s. 1).

Analizując akta sprawy Kolegium podzieliło w części zarzuty stron zawarte w odwołaniu i tak za zasadne przyjęło następujące zarzuty dotyczące raportu oddziaływania na środowisko, które powodują, że **uchyleniu podlega także postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 9 kwietnia 2021r. nr OOŚ.4221.101.2021.RK1.5 oraz postanowienie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z dnia 18.06.2021r. nr GL.RZŚ.5360.58m AV/KWK.**, które to organy dokonały uzgodnienia w oparciu o niepełny i wadliwy raport. Zauważyć bowiem należy, że zgodnie z art. 142 kpa postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć w odwołaniu od decyzji kończącej postępowanie

Dlatego w toku kontroli instancyjnej organ odwoławczy ma prawo ocenić także zasadność postanowienia wydanego przez organ współdziałający, o ile oczywiście zostanie ono zaskarżone w odwołaniu.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z taką sytuacją ponieważ w odwołaniu zostało zakwestionowane stanowisko organu uzgadniającego.

Podnieść w tym miejscu należy, że właściwe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest zawsze niezbędne dla prawidłowego zastosowania przepisu prawa materialnego. W ocenie Kolegium w niniejszej sprawie stan faktyczny został ustalony przez organ I instancji niedokładnie, co mogło mieć wpływ również na wynik postępowania uzgodnieniowego prowadzonego przez RDOŚ oraz Wody Polskie.

I tak :

- 1) Akta sprawy zawierają dokument o nazwie: „Karta informacyjna przedsięwzięcia” (przekreślenie ołówkiem !!!) . Treść tego dokumentu wskazuje , że w istocie może stanowić on raport oddziaływania na środowisko jednak nie jest rolą organów orzekających domyślanie się

charakteru dokumentu. Kwestię tą należy wyjaśnić w toku ponownego rozpatrywania sprawy.

- 2) Zarzuty dotyczące braku wariantowości planowanego przedsięwzięcia stosownie do art. 66 ust 1 pkt 5 ustawy o udostępnianiu...należy uznać za zasadne. Warianty przedstawiono na stronach od 25 do 31 przy czym za racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska uznano wskazany przez inwestora. Zauważyć należy iż fakt, że będzie on dla inwestora najkorzystniejszy ekonomicznie nie oznacza, że będzie najkorzystniejszy dla środowiska. W toku ponownego rozpatrywania sprawy należy ten wariant przedstawić szczegółowo z uwzględnieniem wysokości produkcji azotu.
- 3) Wyjaśnienia wymaga kwesta ilości powstającego azotu w związku z faktem, że inwestor prowadzi już hodowlę krów. Zgodzić się należy z organem, który w decyzji podaje, że jest ona zlokalizowana na innej działce więc teoretycznie nie można mówić o kumulowaniu oddziaływań, Jednak w przypadku badania postępowania z nawozami zasadny jest argument odwołania czy będą one wywożone na te same pola, na które jest wywożony nawóz z funkcjonującej już hodowli. Ponadto w decyzji zasadne byłoby zawarcie wprost warunku podpisania umów z rolnikami na zagospodarowanie nawozów naturalnych na 86 hektarów – lub więcej w zależności od ustaleń, o których mowa wyżej jako niezbędnego do realizacji inwestycji.
- 4) Zgodnie z § 8a ust 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki rolnicze i ich usytuowanie silosy na kiszonki powinny być zaprojektowane w sposób gwarantujący ich nieprzepuszczalność. Decyzja jak i poprzedzające ją postanowienia organów uzgadniających nie zawierają takiego warunku w odniesieniu zbiorników na kiszonki pomimo, że zawierają go w odniesieniu do zbiorników na gnojowicę. W ocenie Kolegium jest to niedopatrzenie, które także było podstawą do uchylenia postanowień oraz zaskarżonej decyzji.
- 5) Wyjaśnieniu powinna podlegać także kwestia emisji hałasu w związku z ruchem samochodów. Należy ustalić jakimi samochodami i jak często będą opróżniane zbiorniki z gnojowicą. Stwierdzenie zawarte w decyzji ,że będzie to jeden względnie 2 samochody dziennie (w sytuacji opróżniania zbiornika na ścieki) wydaje się być mało prawdopodobne. Skoro pojemność jednego zbiornika na gnojowicę wynosi 4 402 m³ to w jaki sposób możliwe będzie ich opróżnienie jednym samochodem.

Celem postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko jest analiza wpływu przedsięwzięcia na środowisko, jak również możliwości oraz sposobów zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na

środowisko (art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy o ocenach), natomiast konkretne warunki służące realizacji tego celu (sposób zapobiegania i zmniejszania) mają być określone w decyzji środowiskowej w związku z art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b i c, pkt 2 lit b oraz ust. 2 ustawy o ocenach. Jednym z istotnych materiałów dowodowych, na podstawie których wydaje się orzeczenia jest właśnie raport (art. 80 ust. 1 pkt 2 ustawy o ocenach). Dokument ten podlega jednak analizie tak jak każdy dowód w sprawie, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, a więc mając na uwadze zasady logicznego rozumowania oraz doświadczenia życiowego (patrz tak samo wyrok NSA o sygn. akt II OSK 776/12 – dostępny w CBOSA).

Obowiązkiem organu rozpoznającego sprawę była, więc w szczególności wnikliwa i wszechstronna analiza przedstawionego raportu, a także podjęcie wszelkich niezbędnych czynności zmierzających do usunięcia pojawiających się w toku postępowania wątpliwości, co do jakości i wyników tego raportu. Uzasadnienie decyzji sprowadza się natomiast w dużej mierze do przepisania fragmentów raportu bez odniesienia się organu co do stwierdzeń tam zawartych. Powyższe działanie stanowi uchybienie proceduralne, które musiało skutkować uchyleniem decyzji.

Podnieść należy iż stosownie do treści art. 77 ust. 1 ustawy o udostępnianiu... jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji: 1) uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i, w przypadku gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim, z dyrektorem urzędu morskiego, 2) **zasięga opinii organu, o którym mowa w art. 78**, w przypadku przedsięwzięć wymagających decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1-3 i 10-19 ustawy.

W niniejszej sprawie decyzja została wydana po wyrażeniu pozytywnej opinii przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bielsku-Białej (postanowienie z dnia 29.01.2021r. nr ONS ZNS 524/1/21) pomimo, że pismem z dnia 30.11.2020r. organ I instancji zwracał się o opinię do Państwowego Powiatowego Inspektora sanitarnego w Cieszynie, który to organ następnie postanowieniem z dnia 26.07.2021r. sprostował postanowienie Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bielsku-Białej. Abstrahując od kwestii braku możliwości prostowania opinii sanitarnej w drodze postanowienia na podstawie art 113 kpa – dla opinii sanitarnej ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku...nie przewiduje bowiem wyraźnie formy postanowienia stąd też nie podlega prostowaniu na podstawie art.113 kpa, kwestia właściwości organów sanitarnych powinna zostać wyjaśniona w toku ponownego rozpatrywania sprawy. Na obecnym etapie postępowania zachodzi

prawdopodobieństwo iż decyzja została wydana bez opinii właściwego organu sanitarnego.

Należy podkreślić, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter decyzji związanej co oznacza, że przepis prawa nie pozostawia organowi I instancji „luzu decyzyjnego”. Orzeczenie to wprowadza ograniczenie w wykonywaniu prawa własności do nieruchomości, które jest chronione przez [art. 21](#) Konstytucji RP, należy przyjąć, że organy w tym zakresie nie mają swobody działania. Stąd też po spełnieniu przez wnioskodawcę enumeratywnie wymienionych w przepisie prawa materialnego przesłanek organ jest zobligowany do wydania decyzji rozstrzygającej sprawę zgodnie z wnioskiem strony.

W tym miejscu należy podkreślić, że odmowa określenia środowiskowych uwarunkowań jest możliwa:

- w sytuacji gdy z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany, a wnioskodawca nie wyrazi zgody na wariant dopuszczony do realizacji przez organ,
- w przypadku niezgodności inwestycji z planem zagospodarowania przestrzennego,
- w sytuacji, gdy któryś z organów uzgadniających odmówił uzgodnienia decyzji.

Podkreślić należy, że właśnie rolą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest zbadanie możliwości realizacji planowanej inwestycji w zakresie odnoszącym się do zasad ochrony środowiska przed nadmiernym i negatywnym oddziaływaniem tejże inwestycji, z którego to obowiązku w rozpatrywanej sprawie organ wydający decyzję nie wywiązał się w stopniu umożliwiającym jej utrzymanie w obrocie prawnym.

Uzasadniając konieczność wydania przez tutejszy organ odwoławczy w niniejszym postępowaniu decyzji kasacyjnej zauważyć należy, że zgodnie z art. 15 k.p.a. postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Z treści powyższego artykułu wywieść należy obowiązek organu odwoławczego do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Równocześnie zebrany materiał dowodowy musi być prawidłowy i zupełny, a więc musi umożliwiać wydanie merytorycznej decyzji, rozstrzygającej sprawę co do istoty. Procesowym przejawem zasady dwuinstancyjności są określone w art. 138 k.p.a. formy rozstrzygnięć, jakie mogą zapaść w postępowaniu odwoławczym. W szczególności podkreślenia wymaga, że zgodnie z treścią art. 138 § 2 k.p.a., organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem

przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Uznać należy zatem, że możliwość wydania decyzji kasacyjnej przez organ II instancji została powiązana z takim naruszeniem przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie zawisłej sprawy. Chodzi więc o sytuację, gdy zasada dwuinstancyjności postępowania wyłącza przeprowadzenie w tym zakresie uzupełniającego postępowania dowodowego, gdyż jego zakres wskazuje, że w swej istocie organ odwoławczy musiałby sam przeprowadzić postępowanie wyjaśniające odnośnie kwestii mogących mieć bezpośredni wpływ na treść decyzji. W konsekwencji sprawa byłaby rozstrzygana *de facto* w jednej instancji, a więc strona nie mogłaby kwestionować wyników postępowania wyjaśniającego w drodze odwołania. Organ odwoławczy, który z istoty rzeczy nie przeprowadza własnego, odrębnego postępowania dowodowego, za to może wyciągać z zebranego przez organ I instancji materiału zupełnie inne wnioski niż organ I instancji, zastępowałby w praktyce ten organ, pozbawiając stronę prawa podważania tych ustaleń w drodze zwyczajnego środka prawnego (por. W. Chróścielewski "Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.", opubl. ZNSA rok VII nr 4 (37)/2011, str. 19).

Na gruncie art. 138 § 2 k.p.a. w orzecznictwie ugruntował się trafny - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (mając na uwadze wyrok z dnia z dnia 12 września 2019 r. sygn. II GSK 933/19) - pogląd, że organ odwoławczy nie może sam przeprowadzić postępowania wyjaśniającego odnośnie kwestii mogących mieć **bezpośredni wpływ** na treść decyzji i nie może wydać decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty. Zasadna jest - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - teza, że przyjęcie odmiennej koncepcji prowadziłoby bowiem do sytuacji, w której sprawa byłaby rozstrzygana *de facto* w jednej instancji, co odbierałoby prawo strony do dwukrotnego rozpoznania sprawy. W przypadku wad postępowania wyjaśniającego nie ma prawnej możliwości orzekania na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. (por. np. wyroki NSA: z dnia 20 lutego 2014 r. sygn. II GSK 1952/12 oraz z dnia 13 czerwca 2017 r. sygn. II GSK 589/17).

Wprawdzie zasada dwuinstancyjności - wyrażona w art. 15 i art. 138 § 1 i 2 k.p.a. - nakazuje organowi odwoławczemu ponownie sprawę rozpoznać i rozstrzygnąć, i nie może on się ograniczać jedynie do oceny zasadności

rozstrzygnięcia organu I instancji, jednakże podzielić należy pogląd, że organ odwoławczy musi wyważyć czy ewentualne uzupełnienie postępowania wyjaśniającego w oparciu o art. 136 k.p.a. nie będzie stanowiło naruszenia tej zasady (por. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 r. sygn. II OSK 575/19).

Należy wskazać, że zastrzeżenia tutejszego organu odwoławczego w przedmiotowej sprawie dotyczą m.in. raportu oddziaływania na środowisko oraz kwestii procesowych dotyczących niewłaściwego współdziałania organów.

Z uwagi zatem na zakres tych uchybień należy uznać, że obowiązujące przepisy uniemożliwiają ich usunięcie w ramach dodatkowego, uzupełniającego postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ II instancji. Zgodnie bowiem z przeważającą linią orzecniczą sądów administracyjnych uzupełniające postępowanie wyjaśniające prowadzone na podstawie art. 136 k.p.a. nie może dotyczyć kwestii kluczowych dla rozstrzygnięcia sprawy (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2019 r. sygn. II OSK 2465/19; z dnia 7 stycznia 2009 r. sygn. akt I OSK 678/08), w szczególności gdy nie złożono do organu odwoławczego wniosku o przeprowadzenie takiego postępowania. W konsekwencji stwierdzić trzeba, że w rozpoznawanej sprawie zaistniały przesłanki do uchylenia decyzji organu I instancji, gdyż doszło do naruszenia przez ten organ przepisów postępowania, a do wyjaśnienia, z uwzględnieniem zasady dwuinstancyjności postępowania, pozostał istotny zakres sprawy.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Od decyzji skarga nie przysługuje. Strona niezadowolona z niniejszej decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem tutejszego Kolegium. Wpis stały od sprzeciwu wynosi 100 zł. Strona może ubiegać się przed w/w Sądem o przyznanie prawa pomocy, tj. zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie pełnomocnika poprzez złożenie urzędowego formularza według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015r., poz. 1257 z późn. zm.)

Otrzymują :

01. Burmistrz Miasta Strumień + akta
02. pozostałe strony postępowania poprzez obwieszczenie, zgodnie z art.49 kpa (tablica ogłoszeń Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej ; ul. 3-go Maja 1; Bielsko-Biała) oraz Biuletyn Informacji Publicznej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej,

Do wiadomości :

01. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Katowicach; ul. Pl. Grunwaldzki 8-10; ; Katowice
02. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Cieszynie; ul. Liburnia 2a; 43-400 Cieszyn
03. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach; Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie ; ul. Sienkiewicza 2; 44-100 Gliwice