

Bielsko Biała 30.06.2022r.

SKO V 428/150/2022

D E C Y Z J A

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej na posiedzeniu w dniu 30.06.2022r. w składzie orzekającym :

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

po rozpatrzeniu sprawy z odwołania Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach od decyzji Wójta Gminy Hażlach z dnia 12 maja 2022r.nr SM.6220.1.2021 stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia pn: „Wydobywanie kopaliny ze złoża kruszywa naturalnego Kończyce – Kamieniec na dz. nr. 1721/7 obręb Kończyce Wielkie”.

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 kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. 2018.poz. 2096), art. 71 ust. 2 pkt 1, art.77 ust.1i ust 2 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. 2373).

o r z e k a

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

U Z A S A D N I E N I E

Zaskarżoną decyzją organ I instancji po rozpatrzeniu wniosku Krakowskich Zakładów Eksploatacji Kruszywa S.A. o wydanie decyzji określającej środowiskowej uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na wydobywaniu kopaliny ze złoża kruszywa naturalnego Kończyce – Kamieniec na dz. nr. 1721/7 obręb Kończyce Wielkie” wydał decyzję środowiskową stwierdzając brak obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Od decyzji odwołał się Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach działając na podstawie art. 76 ust. 8 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – dalej ustawa o udostępnianiu.... We wniesionym odwołaniu podniesiono iż organ wydał błędne orzeczenie ponieważ planowane przedsięwzięcie kwalifikuje się do mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. W związku z czym konieczne jest zapewnienie udziału w postępowaniu społeczeństwu.

Po rozpoznaniu sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej postanawia uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania przez organ I instancji z uwagi na konieczność przeprowadzenia postępowania uzupełniającego w szerszym zakresie.

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.

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 2021 r. poz.2373.) 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](#)).

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 wydobywaniu kopaliny ze złoża kruszywa naturalnego Kończyce – Kamieniec. Planowana inwestycja kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, dla których zgodnie z **§ 2 ust. 1 pkt. 27a** Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko sporządzenie raportu jest obligatoryjnie wymagane.

Podnieść należy, że 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.

Analizując akta sprawy Kolegium podzieliło zarzuty zawarte w odwołaniu iż organ dokonał błędnej kwalifikacji przedsięwzięcia i wadliwie zastosował przepisy ustawy o udostępnianiu...

Podkreślić należy, że 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 określane 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.

Jeżeli bowiem przedsięwzięcie kwalifikuje się do wymienionych w § 2 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko to przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko jest obligatoryjne.

W takiej sytuacji konieczne jest także zapewnienie społeczeństwu udziału w postępowaniu.

Zgodnie bowiem z art. 79 ust 1 kpa przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania na środowisko.

W rozpatrywanej sprawie organ nie zapewnił natomiast udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Powyższe działanie stanowi uchybienie proceduralne, które musiało skutkować uchyleniem decyzji.

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 sytuacje, 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).

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. Wójt Gminy Hażlach + akta
02. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Katowicach; ul. Pl. Grunwaldzki 8-10; ; Katowice
03. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach; Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie ; ul. Sienkiewicza 2; 44-100 Gliwice
04. Krakowskie Zakłady Eksploatacji Kruszywa S.A. ul. Rzemieślniczej 1; 30-363 Kraków
05. 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,

Informacja dotycząca ochrony danych osobowych

Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z 27 kwietnia 2016r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) informujemy, że Administratorem podanych przez Panią/Pana danych osobowych jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej. Informujemy również, że:

- *Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c) art. 9 ust. 2 lit. g) i art. 10 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, w celu realizacji obowiązków wynikających z art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych i na podstawie art. 6 ust.1 lit. c) w celu archiwizacji dokumentacji.*
- *W Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Bielsku - Białej powołano Inspektora Ochrony Danych (dane kontaktowe tel.: 33/8123735, adres e-mail: iod-m.piekus@bielsko.sko.gov.pl).*
- *Pani/ Pana dane osobowe będą przetwarzane przez okres wskazany przepisami prawa.*

- *Pani/Pana dane osobowe mogą być przekazywane innym odbiorcom na podstawie obowiązujących przepisów prawa oraz na podstawie zawartych umów powierzenia przetwarzania danych osobowych.*
- *Przysługuje Pani/Panu prawo dostępu do danych osobowych dotyczących Pani/Pana osoby, ich sprostowania lub ograniczenia przetwarzania. Osoba pragnąca wykonania przysługującego jej prawa składa w tym zakresie wnioski do Administratora danych.*
- *Przysługuje Pani/Panu prawo do złożenia skargi do organu nadzorczego - Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w (00-193)Warszawie przy ulicy Stawki 2.*
- *Podanie przez Panią /Pana danych osobowych jest obowiązkowe, wynika z przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego i Ordynacji Podatkowej. Nie podanie danych osobowych uniemożliwia załatwienie sprawy. Wyjątek stanowią sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej.*
- *Decyzje dotyczące rozstrzygnięcia spraw w związku z prowadzonym postępowaniem administracyjnym nie będą podejmowane w sposób zautomatyzowany. Administrator nie przewiduje profilowania.*
- *Administrator danych nie ma zamiaru przekazywać danych osobowych do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej.*