

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław
WYDZIAŁ II
Wydział Informacji Sądowej - tel. 71 316-0-257

Dnia 30 czerwca 2023 r.
Sygn. akt II SA/Wr 763/22

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Gmina Boguszków Gorce
pl. Odrodzenia 1
58-370 Boguszków Gorce

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 22 czerwca 2023 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu doręcza odpis wyroku z dnia 18 maja 2023 r. wraz z uzasadnieniem.

Z up. Kierownika Sekretariatu
Angelika Mielcarek

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r., poz.259 t.j. ze zm., zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na

urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 p.p.s.a.)¹.

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>.
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”

ODPIS



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 maja 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn
Sędziowie: Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Asesor WSA Marta Pawłowska
Protokolant: Aleksandra Bartczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 kwietnia 2023 r.
sprawy ze skargi Pro Silver sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu
z dnia 24 sierpnia 2022 r. nr SKO 4131/22/2022
w przedmiocie odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla
przedsięwzięcia

- I. **uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji;**
- II. **zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu na rzecz strony skarżącej kwotę 200 (słownie: dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
z up. Kierownika Sekretariatu

Angelika Wilcarek

UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu, po rozpatrzeniu odwołania Pro Silver spółki z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej także jako Inwestor) od decyzji Burmistrza Miasta Boguszków Gorce (nr WIM 6220.1.22.2021.2022) z dnia 27 czerwca 2022 r. o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji przedsięwzięcia o nazwie „Zakład produkcji polepszacza dla gleby i wypełniacza do rekultywacji w miejscowości Boguszków Gorce” na terenie działki nr 2/44, obręb nr 7 Kuźnice Świdnickie w Boguszowie Gorcach, utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

Przedmiotowa decyzja wydana została w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych.

Wnioskiem z dnia 3 lutego 2021 r. Inwestor wystąpił do Burmistrza Miasta Boguszków Gorce o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla opisanego wyżej przedsięwzięcia. Do wniosku załączony został Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (zwany dalej Raportem) sporządzony w styczniu 2021 r. przez zespół autorski Eko-Efekt Sp. z o.o.

Burmistrz obwieszczeniem z dnia 11 lutego 2021 r. zawiadomił o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie - ze względu na ilość stron zastosowano tryb art. 49 K.p.a. w związku z art. 74 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenie oddziaływania na środowisko (Dz.U 2022 r. poz. 1029) dalej jako ustawa środowiskowa.

Następnie, Burmistrz wystąpił o uzgodnienie warunków realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia pod względem wymagań ochrony środowiska, do: 1/ Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu (dalej RDOŚ); 2/ Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wałbrzychu (dalej PPIS); 3/ Dyrektora Zarządu Zlewni w Lwówku Śląskim.

RDOŚ dwukrotnie wzywał inwestora do uzupełnienia Raportu, najpierw w zakresie prowadzonych procesów, w tym gospodarki odpadami oraz w zakresie emisji do powietrza a następnie w zakresie prowadzonego procesu związanego z produkcją środka (wypełniacza) do rekultywacji gruntu. W efekcie postanowieniem z dnia 11 października 2021 r. uzgodnił realizację przedmiotowego przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę z określeniem warunków na etapie

realizacji i eksploatacji planowanej inwestycji. Ponadto ww. organ nie stwierdził konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz postępowania w sprawie trans-granicznego oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy środowiskowej. PPIS nie zajął stanowiska w sprawie. Burmistrz stwierdził, że zgodnie z art. 78 ust. 4 ustawy środowiskowej niewydanie przez ww. organ opinii w ustawowym terminie, traktuje się jako brak zastrzeżeń. Natomiast Dyrektor Zarządu Zlewni w Lwówku Śląskim przekazał wniosek o uzgodnienie Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu. Postanowieniem z dnia 18 marca 2021 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie uzgodnił realizację przedmiotowego przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę oraz określił warunki, jakie należy spełnić na etapie realizacji i eksploatacji planowanego przedsięwzięcia. Ponadto ww. organ nie stwierdził konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy środowiskowej. Po uzupełnieniu wniosku przez Inwestora – które przedstawione zostało organowi uzgadniającemu Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie ponownie uzgodnił realizację planowanego przedsięwzięcia.

Obwieszczeniem z dnia 12 lutego 2021 r. Burmistrz poinformował o rozpoczęciu procedury udziału społeczeństwa w przedmiotowym postępowaniu. W wyznaczonym terminie 21 dni nie wpłynęły żadne uwagi ani wnioski. Z uwagi na dwukrotne dokonywanie przez Inwestora uzupełnień do Raportu, procedura udziału społeczeństwa w przedmiotowym postępowaniu została powtórnie przeprowadzona. W ponownie wyznaczonym okresie W wyznaczonym okresie (od 28 października 2021 do 28 listopada 2021 wpłynęło 10 protestów, w tym 6 protestów zbiorowych od osób fizycznych oraz sprzeciw Rady Miejskiej w Boguszowie –Gorcach i Starosty Wałbrzyskiego.

Uznając, że w sprawie występuje konieczność uzyskania wiadomości specjalnych organ I instancji dopuścił dowód z opinii biegłego z dziedziny ochrony środowiska i chemii celem oceny przedłożonego raportu. W dniu 6 maja 2022 r. wpłynęła opinia biegłego sądowego z dnia 5 maja 2022 r, która została

zamieszczona na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Boguszowie-Gorce w dniu 16 maja 2022 r.

W związku ze pozyskaną opinią i zawartymi w niej wnioskami Burmistrz wezwał inwestora do uzupełnienia raportu. Następnie uzupełnienie Raportu przekazane zostało wymienionym wcześniej organom specjalistycznym do ponownych uzgodnień.

Pismem z dnia 9 czerwca 2022 r. oraz poprzez obwieszczenie z tego samego dnia Burmistrz zawiadomił strony postępowania o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie, a także o możliwości zapoznania się z dokumentami sprawy. W wyznaczonym terminie wpłynęło pismo Starosty Wałbrzyskiego z dnia 14 czerwca 2022 r. podtrzymujące wyrażone wcześniej przez ww. organ stanowisko i wnoszące sprzeciw względem realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

Decyzją z dnia 27 czerwca 2022 r. Burmistrz odmówił „wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach” dla realizacji opisanego we wniosku przedsięwzięcia.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał między innymi, że lokalizacja i rodzaj przedsięwzięcia budzi zdecydowany sprzeciw społeczności lokalnej, gdyż jest to duża inwestycja, która zdaniem społeczności lokalnej, może mieć negatywne oddziaływanie na środowisko, zwłaszcza w zakresie takich jego komponentów jak powietrze, gleba i woda, a także na zdrowie i życie ludzi. Burmistrz krytycznie także odniósł się do „Raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko - Zakład produkcji polepszacza do gleby i wypełniacza do rekultywacji w miejscowości Boguszów-Gorce”, wykonanego przez Eko - Efekt Sp. z o. o. w Warszawie w styczniu 2021 r. i przedłożonego do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wskazując, że Raport ten nie uwzględnia prognozowanego poziomu emisji substancji odorotwórczych w związku z przetwarzaniem odpadów organicznych w postaci ustabilizowanych odpadów ściekowych oraz odpadów z instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, co może mieć negatywny wpływ na życie i zdrowie okolicznych mieszkańców. Dodał przy tym, że realizacja planowanego przedsięwzięcia narusza zasadę zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art 5 Konstytucji RP oraz art 3 pkt 50 ustawy - Prawo ochrony środowiska, ponieważ brak jest stosownych uregulowań prawnych pozwalających na miarodajną analizę odorów. Biorąc pod uwagę, że najbliższa zabudowa zlokalizowana jest w odległości około 176 m od planowanego zakładu, nie ulega

wątpliwości, że zapach pochodzący z prowadzonej działalności będzie charakterystyczny, odczuwalny i rozpoznawalny. Występowanie uciążliwości zapachowych nie będzie sporadyczne, czy okresowe, a wręcz stanie się codziennością zwłaszcza mieszkańców najbliższej okolicy. Podkreślono, że uciążliwości odorowe związane będą nie tylko z funkcjonowaniem zakładu, ale również z transportem komponentów stosowanych do produkcji polepszacza do gleby i wypełniacza do rekultywacji, co nie wynika z Raportu. Inwestor całkowicie pominął tą kwestię i nie przedstawił możliwego oddziaływania na środowisko w tym zakresie. Ponadto, Burmistrz zakwestionował możliwość użycia wytwarzanych produktów jako polepszacza gleby oraz wypełniacza do rekultywacji, przed uzyskaniem zgody ministra właściwego do spraw rolnictwa, co będzie mogło nastąpić po uzyskaniu analizy uzupełniającej na zawartość cynku i miedzi, która nie została wykonana.

W odwołaniu od powyższej decyzji Pro Silver Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością zarzuciła organowi naruszenie: 1/ przepisów o postępowaniu administracyjnego, tj. art. 7, art. 77 1, art. 80, k.p.a., w związku przeprowadzeniem postępowania z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej poprzez brak podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, w szczególności poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w konsekwencji czego ustalenia faktyczne w sprawie nie zostały dokonane na podstawie całokształtu materiału dowodowego; art. 107 § 3 k.p.a. poprzez brak wyczerpującego uzasadnienia faktycznego wydanej decyzji oraz uzasadnienia prawnego; 2/ przepisów prawa materialnego, tj. art. 80 ust. 1 ustawy środowiskowej w związku z odmową wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia opartą jedynie na wynikach postępowania z udziałem społeczeństwa i po wybiórczej ocenie ustaleń zawartych w „Raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (...)”, wybiórcze przyjęcie wniosków płynących z wykonanej na zlecenie organu opinii biegłego sądowego oraz całkowite pominięcie uzgodnień zawartych w postanowieniu RDOŚ z dnia 11 października 2021r. oraz w postanowieniu z dnia 26 maja 2021 r. Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Utrzymując w mocy decyzję organu I instancji Samorządowe Kolegium Odwoławcze wyjaśniło, między innymi, że wnioskodawca w ramach planowanego przedsięwzięcia przewiduje produkcję polepszacza do gleby i wypełniacza do rekultywacji. Produkty te będą wytwarzane zamiennie tych samych urządzeniach mobilnych w zależności od dostarczonych do zakładu substratów. Do procesu produkcyjnego używane będą wyłącznie odpady inne niż niebezpieczne w łącznej ilości nie przekraczającej 160 000 Mg/rok i 770 Mg/dobę. Przewidywana łączną produkcja roczna polepszacza do gleby i wypełniacza gruntów wynosić będzie maksymalnie 200 000 Mg/rok. Przetwarzanie odpadów realizowane będzie w procesie R12. Planowane przedsięwzięcie zlokalizowane będzie na części działki nr 2/44 w obrębie nr 7 Kuźnice Świdnickie w miejscowości Boguszów – Gorce, o całkowitej powierzchni 1,25 ha. Przedsięwzięcie będą stanowić urządzenia mobilne posadowione na terenie utwardzonym, w których będzie realizowany proces produkcji polepszacza do gleby i środka rekultywacji gruntu w procesie recyklingu materiałowego. W ramach przedsięwzięcia nie planuje się budowy jakichkolwiek budynków czy hal. Planowany jest montaż betonowych boksów na odpady i boksów na każdy z surowców (pył węgla brunatnego, mączka bazaltowa, wapno gaszone). Na terenie działki powstanie także zaplecze socjalno-biurowe w postaci kontenera biurowego i kontenera socjalnego. Odpady przywożone będą na teren zakładu pojazdami ciężarowymi z naczepami lub przyczepami przeznaczonymi do transportu materiałów masowych. Transport prowadzony będzie pod plandeką. Ze względu na charakter przedsięwzięcia nie zakłada się magazynowania odpadów dłuższego niż jeden dzień. Proces przetwarzania odpadów obejmować będzie rozdrabnianie i mieszanie w recyklerze oraz przesiewanie. W procesie przetwarzania odpadów wykorzystywane będą odpady o kodzie 19 08 05 ustabilizowane komunalne osady ściekowe, które dla poprawienia właściwości mieszane będą z surowcami w postaci pyłu węgla brunatnego (ok. 15%), mączki bazaltowej (ok. 3%) oraz wapna gaszonego (ok. 2%). Proces przetwarzania odpadów, którego efektem ma być produkcja środka do rekultywacji gruntu (po procesie utraty statusu odpadu) obejmować będzie mieszanie odpadów 17 08 02 (materiały budowlane zawierające gips inne niż wymienione w 17 08 01), 19 05 03 (kompost nieodpowiadający wymogom, nienadający się do wykorzystania) 20 02 01 (odpady ulegające biodegradacji).

Kolegium stwierdziło, że planowana inwestycja należy do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 47 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U z 2019 r. poz. 1839) – instalacje do przetwarzania odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy z odpadach inne niż wymienione w pkt 41 i 46, w tym składowiska odpadów inne niż wymienione w pkt 41, mogące przyjmować odpady w ilości nie mniejszej niż 10 t na dobę lub o całkowitej pojemności nie mniejszej niż 25000 t, z wyłączeniem instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy o odnawialnych źródłach energii.

Ustalono także, że teren na którym planowane jest przedsięwzięcie, obejmujący działkę nr 2/44, przeznaczony jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla rejonu Kuźnic Świdnickich (uchwała Rady Miejskiej w Boguszkowie-Gorcach z dnia 19 maja 2014 r. nr XLII/270/14) na obiekty produkcyjne, składy, magazyny i bazy transportowe, w związku z czym, występuje zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Lokalizacja i rodzaj przedsięwzięcia pn. „Zakład produkcji polepszacza do gleby i wypełniacza do rekultywacji w miejscowości Boguszków-Gorce” budzi jednak zdecydowany sprzeciw społeczności lokalnej, gdyż jest to duże przedsięwzięcie, które zdaniem społeczności lokalnej, będzie miało mieć negatywne oddziaływanie na środowisko, zwłaszcza w zakresie takich jego komponentów jak powietrze, gleba i woda, a także na zdrowie i życie ludzi.

Przechodząc do analizy Raportu oddziaływania na środowisko organ II instancji podkreślił, że raport jest jednym z najważniejszych elementów postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko mającym ułatwić ustalenie wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją planowanego przedsięwzięcia. Jako dowód podlega on ocenie organu na zasadach określonych w art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.. Organ nie jest związany treścią raportu a ustalenia w nim zawarte mogą służyć wydaniu decyzji, gdy jest on spójny, rzetelny i wolny od niejasności. Brak jest natomiast możliwości wydania pozytywnej decyzji środowiskowej na podstawie niekompletnego raportu, który nie spełnia warunków określonych w art. 66 ustawy środowiskowej.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej raport powinien zawierać informacje umożliwiające analizę kryteriów wymienionych w art. 62 ust. 1 oraz

zawierać: opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, w tym: a) wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego, b) racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska - wraz z uzasadnieniem ich wyboru.

W tym kontekście Kolegium stwierdziło, że w Raporcie znajdującym się w aktach sprawy na str.62 przedstawiono wariant „zerowy” - niepodejmowania przedsięwzięcia. W świetle orzecznictwa tzw. wariant "zerowy", a więc polegający na braku realizacji przedsięwzięcia nie stanowi natomiast wariantu alternatywnego, o którym stanowi przepis art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a jak i lit. b ustawy środowiskowej. Ustawodawca w art. 66 ust. 1 pkt 4 mówi jedynie o opisie przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia, uwzględniający dostępne informacje o środowisku oraz wiedzę naukową i nie używa słowa "wariant". Niepodejmowanie przedsięwzięcia nie jest zatem wariantem realizacji przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej. Brak realizacji przedsięwzięcia nie może być jednocześnie wariantem jego realizacji. Dokonywanie wykładni, w ten sposób, że łączy się treść art. 66 ust. 1 pkt 4 z treścią art. 66 ust. 1 pkt 5 i wyprowadza się z tego połączenia wniosek, że jednym z wariantów przedsięwzięcia jest wariant polegający na niepodejmowaniu przedsięwzięcia nie jest logiczne, jest błędne i nie jest zgodne z treścią cytowanych przepisów analizowanej ustawy. Zdaniem organu wykładnia art. 66 ust. 1 pkt 5 uoiś musi uwzględniać treść traktatów UE. Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie "zanieczyszczający płaci" (art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Kolegium podkreśliło, że zgodnie z prawidłową wykładnią art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej, wymagana wariantowość przedsięwzięcia polega na przedstawieniu co najmniej 3 wariantów z uzasadnieniem ich wyboru. Ten ostatni wymóg trzeba wyeksponować. Przedstawione warianty powinny się różnić przede wszystkim pod względem sposobu w jaki wnioskowane przedsięwzięcie będzie oddziaływać na środowisko w związku z różnymi sposobami jego realizacji. Celem wskazania racjonalnego wariantu alternatywnego jest poszukiwanie alternatywnych rozwiązań pozwalających zrealizować przedsięwzięcie w sposób racjonalny, najkorzystniejszy dla środowiska. Nie można zatem zredukować wymaganych trzech

wariantów w istocie do wariantu inwestorskiego - preferowanego i wariantu alternatywnego. Ujęcie w opisie analizowanych wariantów wariantu „zerowego” oznacza istotną wadliwość całego przedłożonego w niniejszej sprawie raportu będącego podstawowym dowodem w sprawie wydania decyzji środowiskowej. Inwestor jest obowiązany bowiem przedłożyć taki raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w którym zostanie rzetelnie przedstawiona analiza wszystkich wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy. Celem wariantowania jest niedopuszczenie do podjęcia działalności mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko. Ujęcie w Raporcie w opisie analizowanych wariantów wariantu „zerowego” uszło uwadze zarówno organów opiniujących jak i organu I instancji. Powoduje to, że Raport wraz z jego uzupełnieniami w zakresie przedstawienia wariantów realizacji przedsięwzięcia jest wadliwy.

Dalej Kolegium wskazało, że według raportu na etapie realizacji przedsięwzięcia nie wystąpią uciążliwości dla ludzi zarówno na etapie budowy jak i realizacji. Tymczasem wynika z niego, że najbliższe tereny zabudowy mieszkaniowej znajdują się ok 176 m od terenu planowanego zakładu. Na str. 81 Raportu wskazano że możliwość wystąpienia odorogennych beztlenowych procesów fermentacji będzie ograniczona. Z uzupełnienia do Raportu z dnia 14 kwietnia 2021 r. (str. 13) wynika, że polepszacz do gleby będzie charakteryzował się intensywnym, organicznym zapachem. Największy udział do produkcji polepszacza stanowią osady ściekowe, które posiadają skład zbliżony do obornika (zgodnie z informacjami podanymi na str. 35 Raportu). Wypełniacz do gruntów również będzie się charakteryzował intensywnym, organicznym zapachem. W polskim prawodawstwie brak jest definicji dla tego typu produktu, brak jest również procedur związanych z wprowadzeniem go na rynek. Inwestor planuje w tym przypadku procedować utratę statusu odpadu i w ten sposób wprowadzić wytworzony środek do rekultywacji na rynek.

Obowiązkiem organów orzekających w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko jest poczynienie wszechstronnych ustaleń na temat spodziewanego oddziaływania przedsięwzięcia na szeroko rozumiane środowisko, w tym na ludzi (art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy). Zdaniem Kolegium przedstawiony przez wnioskodawcę raport nie zawiera rzetelnego i pełnego opisu w zakresie: określenia przewidywanego oddziaływania na środowisko, a w szczególności na ludzi, rośliny, zwierzęta i powietrze (art. 66 ust. 1

pkt 6 i 7 ustawy), gdyż wnioskodawca nie dokonał rzetelnej oceny uciążliwości odorowej przedsięwzięcia i jej wpływu na środowisko i zdrowie ludzi. Uzasadnionym jest więc twierdzenie, że dokument ten nie jest dokumentem wiarygodnym i mogącym stanowić podstawę oceny o zakresie i przewidywanych skutkach korzystania ze środowiska w wyniku realizacji planowanego przedsięwzięcia. Z uwagi na rodzaj odpadów wykorzystanych do produkcji istotne znaczenie ma kwestia ewentualnej uciążliwości odorowej związanej z funkcjonowaniem planowanego przedsięwzięcia. Zasięg takiej uciążliwości musi być zatem zbadany w każdej takiej sprawie. Kolegium dostrzegło, że okolicznością utrudniającą badanie ww. uciążliwości jest brak w obowiązującym systemie prawa norm określających dopuszczalne wartości odorów (brak norm odorowych). Skład orzekający Kolegium przychylił się jednak do linii orzeczniczej, zgodnie z którą, taki stan normatywny nie zwalania organów orzekających w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań z obowiązku dokładnego wyjaśnienia, czy ryzyko wystąpienia uciążliwości odorowej wystąpi w danej sprawie. Zdecydowanie również należy odrzucić, jako okoliczność mogącą uzasadniać odstępowanie od dokonywania takich ustaleń, rzekomą całkowitą relatywność, czy też subiektywizm ocen co do uciążliwości odorowej danego przedsięwzięcia (pogląd ten miałby się zatem zasadzać na nieakceptowalnym w ocenie składu orzekającego Kolegium przekonaniu, że całkowicie niemożliwym jest, w braku norm odorowych, wskazanie jakiegokolwiek kryterium uciążliwości odorowej). Powyższe stanowisko kłóci się bowiem w oczywisty sposób ze wskazaniami doświadczenia życiowego, w świetle których, wprowadzie próg odczuwania uciążliwości odorowej może różnić się w przypadku poszczególnych osób, niemniej okoliczność ta nie jest równoznaczna z nieistnieniem utrwalonej i łatwo dostępnej wiedzy na temat stopni uciążliwości odorowej, odbieranej przez zdecydowaną większość ludzi jako np. niska, średnia, wysoka, czy też bardzo wysoka. Wykazanie w toku postępowania administracyjnego, że w świetle specjalistycznej wiedzy odorowa uciążliwość danego przedsięwzięcia oddziaływałaby w sposób zbyt daleko idący na najbliższe sąsiedztwo (w szczególności zajęte pod zabudowę mieszkalną) upoważnia organ orzekający w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań do odmowy wydania takiej decyzji.

Wskazując na powyższe okoliczności Kolegium zaznaczyło, że podstawą odmowy nie jest w tej sytuacji sam sprzeciw lokalnej społeczności (bezsprornie

bowiem okoliczność tego rodzaju nie może, przy spełnianiu przez przedsięwzięcie wymogów środowiskowych, stanowić samoistnej przeszkody do wydania żądanej przez wnioskodawcę decyzji), a jest nią brak możliwości zapobieżenia istotnemu negatywnemu oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (tj. oddziaływaniu na warunki życia ludzi, o których to warunkach mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy środowiskowej). Zagadnienie uciążliwości odorowej należy przy tym ściśle odróżniać od zagadnienia emisji gazów do powietrza (amoniaku, czy też siarkowodoru). Aczkolwiek ww. gazy mają właściwości odorotwórcze, to dotrzymywanie przez inwestora wymogów co do dopuszczalnego pułapu takiej emisji (wymogi te ściśle określają stosowne przepisy wykonawcze) nie można automatycznie utożsamiać z brakiem uciążliwości odorowych. Istota niniejszej sprawy sprowadzała się zatem do ustalenia, czy planowane przedsięwzięcie będzie źródłem emisji odorów oddziałujących w sposób nieakceptowalny dla otoczenia terenu inwestycji, tj. w szczególności na pobliską zabudowę mieszkaniową, znajdującą się w odległości ca 200 m od terenu zakładu. Chodziło o jednoznaczne ustalenie, czy odległość ta jest wystarczająca do uznania, że ta uciążliwość jest z punktu widzenia stałego pobytu ludzi akceptowalna, czy też nie.

Zdaniem Kolegium brak sparametryzowanych kryteriów dotyczących stopnia ogólnej uciążliwości zapachowej funkcjonowania zakładu nie może uzasadniać odstąpienia w raporcie od jednoznacznej oceny tej uciążliwości. Zasada przezorności uregulowana w art. 6 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, zgodnie z którą kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze, obliuguje w pierwszej kolejności autora raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w przypadku, gdy dany rodzaj zagrożenia związanego z realizacją przedsięwzięcia jest trudny do określenia i przewidzenia, do sporządzenia takiej oceny. Z treści zasady przezorności, wynika, że dopuszczalne jest ograniczenie bądź zakaz realizacji przedsięwzięcia mogącego negatywnie oddziaływać na środowisko oraz życie i zdrowie ludzi, także w sytuacji, gdy ta możliwość nie została jeszcze w pełni, naukowymi metodami, dowiedziona i wykazana oraz z uwagi na brak regulacji prawnych w tym zakresie. Brak norm prawnych określających standardy zapachowe instalacji nie może stanowić uzasadnienia dla odstąpienia od stosowania zasady przezorności.

Organ odwoławczy stwierdził, że w niniejszej sprawie analiza oddziaływania odorowego została przez organy uzgadniające pominięta. Już sama nazwa planowanego przedsięwzięcia nie jest adekwatna, ponieważ nie wskazuje, że pod nazwą zakładu do produkcji polepszacza do gleby i wypełniacza do rekultywacji odbywać będzie faktycznie się proces przetwarzania odpadów takich jak ustabilizowane komunalne osady ściekowe o kodzie 19 08 05, materiały budowlane zawierające gips inne niż wymienione w 17 08 01, kompost nieodpowiadający wymogom (nienadający się do wykorzystania) o kodzie 19 05 03, odpady ulegające biodegradacji o kodzie 20 02 01, pył węgla brunatnego, mączka bazaltowa, wapno gaszone w urządzeniach mobilnych stojących na wolnym powietrzu, bez zadaszenia czy osłon. Odpady i inne substancje użyte do produkcji narażone będą na warunki atmosferyczne deszcz, wiatr powodujące rozprzestrzenianie się na tereny sąsiadujące z zakładem odorów i pyłów. Autorzy Raportu nie dostrzegli, że oddziaływanie odorowe przedsięwzięcia wiąże się z oceną wpływu na zdrowie ludzi rozumiane szerzej, aniżeli wyłącznie zdrowie fizyczne. Dlatego zaniechanie ustawodawcy w zakresie określenia obowiązujących norm dotyczących oddziaływania odorowego i określenia jednoznacznej metody ustalania tego oddziaływania nie zwalnia ani wnioskodawcy planującego korzystać ze środowiska, ani organu od dokonania analizy i oceny dopuszczalności realizacji inwestycji, w przedstawionych przez inwestora wariantach W tej sytuacji Kolegium uznało, że stawiana przez jego autorów teza o braku negatywnego oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko poza terenem do którego inwestor posiada tytuł prawny jest nieuprawniona i nierzetelna.

W tym kontekście Kolegium zaznaczyło, że choć organy uzgadniające wydały pozytywne postanowienia, to jednak nie obliguje to automatycznie organu prowadzącego postępowanie główne, w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, do wydania pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeśli ten ostatni organ z uzasadnionych przyczyn nie akceptuje któregośkolwiek z istotnych ustaleń lub warunków określonych w postanowieniu organu uzgadniającego. Organ występujący o uzgodnienie powinien za każdym razem dokonywać weryfikacji stanowiska organu współdziałającego, gdyż to on ponosi ostateczną odpowiedzialność za końcowy wynik postępowania, a zatem również za warunki przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zatem mimo pozytywnych uzgodnień w niniejszej sprawie, nie

zostały one uwzględnione, z uwagi na zastosowanie w sprawie zasady przezorności określonej w art. 6 Prawa ochrony środowiska, nakazującej traktować wszelkie prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnych skutków tak, jak pewność ich wystąpienia. Wnioskodawca Raportie i jego uzupełnieniach nie przedstawił w sposób szczegółowy realnego wpływu, jaki planowane przedsięwzięcie będzie wywierać na warunki życia i zdrowie ludzi. Realizacja przedsięwzięcia w sposób znaczący wpłynie na jakość życia ludzi w najbliższym otoczeniu zakładu. Na podstawie Raportu oddziaływania na środowisko nie można wykluczyć, że planowane przedsięwzięcie będzie negatywnie oddziaływać na zdrowie okolicznych mieszkańców. Na organie zaś, spoczywa obowiązek weryfikacji ustaleń sporządzonego Raportu w zakresie oddziaływania higienicznego i zdrowotnego na środowisko. W ocenie Kolegium na uwagę i uwzględnienie zasługują uwagi złożone w trakcie przeprowadzenia procedury z jego udziałem społeczeństwa. Mieszkańcy Boguszowa - Górc zarzucają, że planowana intensywna produkcja polepszacza do gleby i wypełniacza do rekultywacji stanowi zagrożenie dla środowiska naturalnego. W toku postępowania podnoszona była kwestia, że w/w produkcja generuje do środowiska duże ilości pyłów pochodzących z transportu kołowego, a także amoniaku wchodzącego w skład gazów o odorotwórczym charakterze oraz merkaptanów i siarkowodoru. Występujący przy produkcji przykry zapach, może być wyczuwalny w odległości nawet do kilku kilometrów, zwłaszcza w okresach występowania ze sobą łącznie wysokich temperatur powietrza i silnych porywów wiatru. Emisja zapachu ze strony zakładu polepszacza do gleby i wypełniacza do rekultywacji stanowić będzie istotną uciążliwość dla mieszkańców. Okoliczni mieszkańcy podnoszą uzasadnione obawy o pogorszenie warunków ich życia, pogorszenie warunków środowiskowych oraz konieczność znoszenia przykrych emisji zapachów emitowanych przez w/w zakład. Produkcji środków do rekultywacji zawsze towarzyszy emisja gazów o przykrym zapachu, z których najgroźniejsze są amoniak i siarkowodor. Nie jest możliwe nie wydobywanie się zapachu na zewnątrz, zwłaszcza że w ramach planowanej inwestycji inwestor nie przewiduje budowy jakichkolwiek budynków, w tym hal produkcyjnych, produkcja odbywać się więc będzie na otwartej przestrzeni. Eliminacja amoniaku jest niemożliwa, stąd obawy protestujących mieszkańców składane pisemnie do organu I instancji. Związku z tym Kolegium podzieliło wątpliwości co do pozorności wariantu alternatywnego, którego, realizacja nie zmienia emisji ani stężeń amoniaku i siarkowodoru. Determinacja mieszkańców i

podejmowane wspólne działania pokazują jak ważny dla nich jest problem właściwych warunków egzystencji w miejscu zamieszkiwania. Planowana produkcja polepszacza do gleby i wypełniacza do rekultywacji nie jest produkcją standardową. Realizacja planowanego przedsięwzięcia w sposób znaczący wpłynie na jakość życia ludzi w najbliższym otoczeniu zakładu. Na podstawie Raportu oddziaływania na środowisko wraz z uzupełnieniami nie można wykluczyć, że planowane przedsięwzięcie będzie negatywnie oddziaływać na zdrowie okolicznych mieszkańców. Art. 62 pkt 1 lit. a ustawy środowiskowej nie odwołuje się do obowiązujących dopuszczalnych norm substancji szkodzących środowisku, lecz nakazuje ogólną ocenę wpływu inwestycji na zdrowie ludzi i warunki ich życia oraz ocenę środków zapobiegających negatywnemu oddziaływaniu. Kolegium podziela obawy mieszkańców w zakresie negatywnego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na powietrze atmosferyczne, z uwagi na zwiększenie transportu drogowego w jego rejonie oraz powodowane w związku z tym uciążliwości związane z hałasem, pyleniem niezorganizowanym oraz pogorszeniem stanu technicznego dróg dojazdowych do nieruchomości, na której planowane jest przedsięwzięcie.

Podkreślono także, że na etapie postępowania wątpliwości zarówno organu I instancji, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu, jak i biegłego sądowego budził sam produkt, który wnioskodawca określił jako polepszacz do gleby. wg opinii biegłego sądowego, sprawozdania Inwestora wskazują m.in. na zawartość materii organicznej z dużą ilością wody. Aby móc wskazać, iż produkowany materiał będzie spełniał rolę polepszacza glebowego, biegły wskazał iż należałoby w przyszłości wykonać dodatkową analizę na zawartość kwasów humusowych oraz ilość obecnych tzw. mikroorganizmów efektywnych, albowiem tylko w takim przypadku materiał ten stanowić będzie wypełniacz glebowy o właściwościach polepszających, jednak do tego celu wymagane jest wykonanie analizy uzupełniającej na zawartość cynku i miedzi. W Raporcie, w sprawozdaniach z badań gotowego produktu nie wykonano analizy na zawartość cynku i miedzi. W odpowiedzi na wezwanie organu I instancji dotyczące odniesienia się do ww. kwestii, a zwłaszcza w zakresie wykonania analizy uzupełniającej na zawartość cynku i miedzi w gotowym produkcie, Inwestor poinformował, że zamierza pobrać kolejne próbki i przekazać je do dalszych badań, jednak badania te zakłada przeprowadzić po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Brak skorygowania przez Inwestora w/w wartości pochodzących z analizy fizyko-chemicznej próbek

wskazanych we wniosku można odebrać jako brak chęci inwestora do wyjaśnienia wątpliwości organu prowadzącego przedmiotowe postępowanie. Niemniej jednak, wątpliwości czy obawy organu prowadzącego przedmiotowe postępowanie powinny być traktowane przez Inwestora na równi z wątpliwościami organów uzgadniających i opiniujących i powinny być na nie udzielane wyczerpujące odpowiedzi. Chęć wykonania przez wnioskodawcę analizy uzupełniającej na zawartość cynku i miedzi dopiero po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest działaniem nastawionym na jak najszybsze rozpoczęcie procesu produkcji, a nie na dogłębnym i rzetelnym wyjaśnieniu kwestii dotyczącej realnego składu produktu określanego przez wnioskodawcę jako polepszacz do gleby. Wykonanie przez wnioskodawcę analizy na zawartość cynku i miedzi determinuje zaklasyfikowanie w/w produktu jako środka spełniającego rolę polepszacza glebowego, a brak przedstawienia takiej analizy na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przesądził o zajęтым stanowisku. Znajomość składu produktu, którego produkcja planowana jest na tak dużą skalę oraz jego legalizacja czy też opatentowanie są kluczowe w przedmiocie niniejszego postępowania i powinny mieć miejsce jeszcze przed złożeniem przez wnioskodawcę wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wnioskodawca wezwany w trybie art. 50 § 1 k.p.a. do uzupełnienia materiału dowodowego, nie uzupełnił braków w stopniu pozwalającym na określenie warunków realizacji planowanego przedsięwzięcia i wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia.

Reasumując Kolegium wskazało, że w niniejszej sprawie zostały rozważone wszystkie kwestie, w tym m.in. uciążliwości związane z hałasem i pyleniem a także odorów wykraczających swym zasięgiem poza obszar inwestycji, szkodliwość emisji amoniaku, siarkowodoru i innych substancji organicznych na zdrowie ludzi, głównie wynikających z bliskiego sąsiedztwa przedsięwzięcia z zabudowaniami mieszkalnymi i zabudowaniami agroturystycznymi. Stwierdzenie nadmierności wpływu emisji odorowych, oceniane przez pryzmat fundamentalnych dla prawa ochrony środowiska zasad prewencji oraz przezorności (art. 6 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska oraz art. 191 ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), może uzasadniać odmowę ustalenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia. Sięgnięcie po środki ochrony środowiska, w tym reglamentacyjne, polegające na zakazie podejmowania pewnych działań, nie musi być następstwem wykazania szkodliwości tych działań, czyli jej udowodnienia w sposób wolny od wątpliwości, lecz może

opierać się na uprawdopodobnieniu i wynikającej z niego hipotezie co do potencjalnego wpływu tych działań na środowisko. Brak możliwości dokonania miarodajnej analizy emisji odorów ze względu na brak stosownych uregulowań prawnych, powoduje, że realizacja planowanego przedsięwzięcia inwestycji narusza także zasadę zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 3 pkt. 50 Prawa ochrony środowiska. Zgodnie z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska- kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W myśl zaś art. 3 pkt 50 Prawa ochrony środowiska- przez zrównoważony rozwój rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspakajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia jak i przyszłych pokoleń. Odnosząc powyższą definicję do realiów niniejszej sprawy Kolegium stwierdziło, że zasada zrównoważonego rozwoju służy do rozwiązywania konfliktów między wartościami konkurującymi ze sobą, przy czym jedną z tych wartości jest ochrona środowiska, a drugą wolność gospodarcza oparta na własności prywatnej, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP. W celu rozwiązania tego dylematu, rozważono skalę zamierzenia inwestycyjnego wnioskodawcy i położenie zabudowań mieszkalnych ludzi w odległości około 176 m od granicy nieruchomości, na której miałyby być zlokalizowany zakład produkcji polepszacza do gleby i wypełniacza do rekultywacji, co już rodzi na etapie uwarunkowań środowiskowych i zapewne będzie rodzić w przyszłości konflikty społeczne. Biorąc pod uwagę, że najbliższa zabudowa zlokalizowana jest w odległości około 176 m od planowanego zakładu, nie ulega wątpliwości, że zapach pochodzący z prowadzonej działalności będzie charakterystyczny, odczuwalny i rozpoznawalny. Występowanie uciążliwości zapachowych nie będzie sporadyczne, czy okresowe, a wręcz stanie się codziennością zwłaszcza mieszkańców najbliższej okolicy. Należy podkreślić, że uciążliwości odorowe związane będą nie tylko z funkcjonowaniem zakładu, ale również z transportem komponentów stosowanych do produkcji polepszacza do gleby i wypełniacza do rekultywacji, co nie wynika z Raportu. Inwestor całkowicie pominął tą kwestię i nie przedstawił możliwego

oddziaływania na środowisko w tym zakresie. Po analizie zgromadzonych dokumentów zasadna jest odmowa wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia.

W końcowej części Kolegium wyjaśniło powody dla których uznało za niezasadne, zawarte w odwołaniu zarzuty naruszenia prawa procesowego oraz prawa materialnego.

Nie godząc się z powyższym rozstrzygnięciem Pro Silver spółka z o.o. wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zarzucając organowi naruszenie: 1/ przepisów o postępowaniu administracyjnym, tj.: art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., ponieważ w sprawie zakończonej decyzją dnia 27 czerwca 2022 r. nr WIM.6620.1.22.2021.2022 w przedmiocie odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia, wskutek rozpoznania odwołania spółki, winien mieć zastosowanie przepis art. 138 § 2 powołanej ustawy z uwagi na wskazane w odwołaniu Spółki naruszenie w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji pierwszoinstancyjnej, art. 7, art. 77 § 1, art. 80, k.p.a., w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy; 2/ przepisów prawa materialnego, tj. art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 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, w związku z odmową wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lokalizacji przedsięwzięcia, jedynie na wynikach postępowania z udziałem społeczeństwa, wybiórczą oceną ustaleń zawartych w Raporcie i wybiórcze przyjęcie wniosków płynących z wykonanej na zlecenie organu opinii biegłego sądowego sporządzonej w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym w sprawie wydania decyzji środowiskowych uwarunkowaniach przedmiotowego przedsięwzięcia oraz całkowite pominięcie uzgodnień zawartych w postanowieniu z dnia 11 października 2021 r. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu oraz w postanowieniu z dnia 26 maja 2021 r. Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Wskazując na powyższe naruszenia prawa Spółka wniosła o: 1/ uchylenie zaskarżonej decyzji SKO oraz poprzedzającej ją decyzji Burmistrza; 2/ zasądzenie kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego od strony przeciwnej.

W uzasadnieniu skarżąca podniosła, że skoro raport był dotknięty wadą formalną we wskazanej w uzasadnieniu decyzji postaci, to obowiązkiem organu było wezwanie jej do uzupełnienia przedmiotowego dowodu w tym zakresie. Tymczasem skierowane do Spółki wezwanie z dnia 23 maja 2022 r. (w trybie art. 50 § 1 k.p.a.) nie dotyczyło uzupełnienia raportu o wariant alternatywny zamierzonego przedsięwzięcia lecz innych kwestii, a mianowicie w zakresie negatywnego oddziaływania inwestycji na powietrze atmosferyczne. Zatem dopatrzenie się przez organ odwoławczy braku formalnego raportu, który powinien być zostać uzupełniony w postępowaniu pierwszo-instancyjnym, stanowiło już wystarczającą podstawę do stwierdzenia o przeprowadzeniu tego postępowania z naruszeniem przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a, co winno skutkować jej uchyleniem i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, względnie uzupełnienie dowodu w postaci raportu w toku postępowania odwoławczego. Jeżeli Kolegium dopatrzyło się wady formalnej Raportu i jednocześnie nie podjęło kroków w celu jego uzupełnienia w brakującym zakresie, to bez jego uzupełnienia nieuprawnionym było wydanie orzeczenia utrzymującego w mocy decyzję organu I instancji. Wobec takiego stanowisko decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy miało stanowisko RDOŚ oraz do Dyrektora RZGW we Wrocławiu PGWWP o uzgodnieniu środowiskowych warunków realizacji przedsięwzięcia. Zdaniem Spółki żadne z tych uzgodnień nie zostało wzięte pod uwagę przy rozpatrywaniu jej wniosku. Stanowisko organów uzasadnione zostało natomiast zdarzeniami, przyszłymi oraz brakiem spełnienia wymogów dotyczących poziomu odorów emitowanych z ustabilizowanych odpadów organicznych z oczyszczalni ścieków, które to poziomy dla konkretnych inwestycji nie zostały w żaden sposób określone w przepisach prawa. Strona skarżąca podkreśliła, że wydanie decyzji nie może być uzasadnione przewidywanym emitowaniem odorów. Organy I i II instancji w żaden sposób nie odniosły się do określonego w raporcie sposobu wytwarzania produktów, nie wzięły pod uwagę, że materiały używane do produkcji nie będą magazynowane lecz na bieżąco przywożone i na bieżąco będzie wywożony produkt. Organ odwoławczy zakłada z góry, że materiały służące wytwarzaniu produktów nie będą na bieżąco przywożone i wywożone (str. 26 decyzji), gdyż „w codziennej praktyce funkcjonowania zakładu nie musi wcale mieć miejsca i negatywnie wpłynie to środowisko oraz życie i zdrowie ludzi”. Twierdzenie takie, nieznajdujące jakiegokolwiek potwierdzenia, jest nieuprawnione i bezpodstawne i opiera się na zdarzeniach przyszłych i niepewnych.

Zdaniem skarżącej organ nie wziął pod uwagę, że sposób wytwarzania produktu w sposób niezgodny z opisem w raporcie, w przypadku stwierdzenia takiego stanu rzeczy, może skutkować podjęciem przez właściwe organy działań w celu wstrzymania działalności zakładu, a nie odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Analizując uzasadnienia decyzji organów obu instancji spółka stwierdziła, że organy te nie wskazując na konieczny do uzupełnienia zakres raportu (który nie może być jednak uzupełniony w temacie wydzielania odorów z uwagi na brak norm) oparły się na okolicznościach które mogą wywołać negatywne skutki nie tyle dla środowiska, ile są niepewne dla mieszkańców i prowadzonej przez nich działalności. Pominęto także istotne stwierdzenia z opinii biegłego sądowego powołanego przez organ I instancji, który szczegółowo odniósł się do wszystkich kwestii dotyczących środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia. Biegły jednoznacznie stwierdził, że zastosowana w raporcie technologia nie przyczyni się do powstania szkody dla pobliskiego potoku o nazwie „Potok Lesak”, wyłączając poważną awarię (co może przydarzyć się również przy innego rodzaju działalności). Wskazał także, co skrętnie pomijają organy obu instancji, że obok planowanej inwestycji zlokalizowany jest punkt selektywnego odbioru odpadów komunalnych (któremu może przydarzyć się również poważna awaria ~ przypis strony). Wobec powyższego, biegły nie dopatrywał się realnego negatywnego wpływu na sąsiednie tereny. Dalej biegły wskazał, że w produkcji inwestor nie będzie używał substancji organicznych toksycznych w tym pestycydów, środków ochrony roślin (w tym herbicydów), insektycydów, a jedynym negatywnie wpływającym czynnikiem na pasieki może być emitowany hałas, jednak nie zostało naukowo udowodnione, że może on mieć wpływ na pszczoły miodne. W konsekwencji uznał, że nie dopatruje się on wpływu przedsięwzięcia na pszczoły miodne. W dalszej kolejności biegły wskazał, że zakład będzie znajdował się przy trasie kolejowej emitującej hałas, wobec czego nie dopatruje się negatywnego i bezpośredniego wpływu hałasu pochodzącego z wykonywanych prac na terenie planowanej inwestycji i podczas jej rozruchu. Natomiast w zasadniczej kwestii, która zdecydowała o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji, biegły zajął stanowisko, które nie zostało przez organ uwzględnione. Mianowicie stwierdził, że uciążliwości zapachowej w związku z planowanym przedsięwzięciem, w przypadku materiałów wilgotnych, nie można wykluczyć, szczególnie gdy w okolicy są czynne ośrodki agroturystyczne. Podkreślił jednak wyraźnie, że tuż obok znajduje się

przedsiębiorstwo, które jest emitentem substancji odorowych (Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych). Wobec powyższego, z uwagi na brak ustawy odorowej, nie można w tym zakresie udzielić jednoznacznej i kategorycznej odpowiedzi. W tej sytuacji, zdaniem skarżącej należałoby przeprowadzić czynności wyjaśniające w jakim stopniu substancje odorowe PSZOK oddziałują na ludzi zamieszkujących w pobliżu. Ten fakt w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji został całkowicie pominięty, a ma on istotne znaczenie, albowiem nie można dyskryminować jednych przedsiębiorców na rzecz drugich. Biegły przyznał, że realnym wpływem na zdrowie człowieka będzie możliwość występowania uciążliwości zapachowej, jednakże z uwagi na brak ustawy odorowej nie można odnieść emitowanych substancji odorotwórczych do wartości normatywnych. Istotnym w sprawie jest jednak to, że powołany przez organ I instancji biegły we wnioskach do opinii wskazał, że autorzy raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinni go zrewidować i uzupełnić w zakresie elementów wskazanych w części wstępnej opinii. Biegły nie stwierdził natomiast aby raport nie mógł być przyjęty jako dowód w sprawie. Powyższe nie dawało organowi I instancji podstawy do wydania decyzji o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia Spółki, lecz obligowało ten organ do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego celem uszczegółowienia raportu o kwestie, które mogą zostać ustalone. W konsekwencji, organ odwoławczy obowiązany był uchylić decyzję organu I instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia, choćby w celu wystąpienia do właściwego organu nadzoru sanitarnego w kwestii wpływu emisji odorów na zdrowie mieszkańców w sąsiedztwie planowanego przedsięwzięcia z uwagi na brak norm odorowych. Tym samym organ I instancji, naruszając powołane na wstępie przepisy o postępowaniu administracyjnym, nie podjął wszystkich czynności w celu dokładnego wyjaśnienia sprawy, ponieważ wyczerpująco nie zebrał i rozpatrzył całego materiału dowodowego w konsekwencji czego ustalenia faktyczne w sprawie nie zostały dokonane na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Skutkiem tego było wadliwe uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji, w którym przywołał tylko te okoliczności i dowody, jak również przepisy prawa, które przemawiały za załatwieniem sprawy na niekorzyść strony jak: dotyczące wyników postępowania z udziałem społeczeństwa, które negując możliwość realizacji inwestycji Spółki z uwagi na emisję odorów, jednocześnie nie neguje możliwości funkcjonowania obok innego przedsięwzięcia

emitującego odory, tj. PSZOK; braku możliwości wprowadzenia produktu do obrotu wskutek braku uzyskania zezwolenia ministra właściwego do spraw rolnictwa, co nie ma w ogóle znaczenia dla wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Wobec powyższego obowiązkiem organu odwoławczego było uchylenie decyzji organu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Utrzymując w mocy decyzję organu I instancji, organ odwoławczy nie zwrócił natomiast uwagi, że organ ten pominął dowody, które przemawiają na korzyść spółki, tj. uzgodnienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu oraz do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowo - administracyjnym, „organ nie jest związany uzgodnieniami, ale ma je brać pod uwagę, nie może ich pominąć. To nie jest to samo co związanie organu, które powoduje, że organ nie dokonuje analizy materiałów tylko bezwzględnie stosuje je w wydanej decyzji”. Tymczasem Burmistrz wskazanych uzgodnień nie wziął w ogóle pod uwagę, co czyniło zarzut odwołania o naruszeniu art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. w pełni uzasadnionym. W uzasadnieniu skargi podkreślono także, że organy obu instancji nie widzą innych zasad zapisanych w Ustawie Zasadniczej jak choćby wynikającej z jej art. 20 zasady społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. W tym znaczeniu, w ocenie Spółki, sprzeczne z powołanym przepisem jest postępowanie organu w odniesieniu do przedsiębiorcy, który nabywa nieruchomość w celu prowadzenia działalności gospodarczej przynoszącej dochody budżetowi państwa i budżetom gmin z tytułu należnych podatków, zatrudniającemu pracowników, ma prawo do wykonywania tej działalności w miejscach do tego przeznaczonych. Spółka nabywając nieruchomość, która w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dopuszcza prowadzenie działalności w zakresie w jakim wystąpiła o ustalenie środowiskowych uwarunkowań dla realizowanego przedsięwzięcia, ma oczekiwanie, że działalność ta nie będzie torpedowana arbitralnym rozstrzygnięciem organu władzy samorządowej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że „zgodność z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym kryterium oceny zamierzeń inwestycyjnych podmiotu ubiegającego się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”.

W sprawie nie budzi wątpliwości, że planowane przedsięwzięcie jest zgodne z zapisami miejscowego planu zagospodarowania Miasta Boguszów-Gorce. Ograniczenie możliwości prowadzenia działalności przez spółkę stawia pod znakiem zapytania w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego, konieczność zapłaty podatku od nieruchomości, na której ma zostać zrealizowane przedsięwzięcie, w stawce właściwej dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Nie może być przy tym mowy, aby oprócz uwarunkowań prawnych dopuszczających realizację inwestycji, zasadnicze i decydujące znaczenie miały okoliczności pozaprawne i które nie zostały w żaden sposób udowodnione oraz powoływanie się na zagrożenia (emisja odorów o ile wystąpi), których żaden sposób nie można sklasyfikować. Zauważyć przy tym należy, że zamierzenie spółki powoduje w istocie znacznie więcej korzyści dla środowiska niż strat, bo utylizacji będą podlegać odpady pobierane z legalnych i pewnych źródeł. Ich utylizacja w drodze kontrolowanego procesu z pewnością służyć będzie środowisku naturalnemu. To chyba zdecydowanie lepsze rozwiązanie niż wywożenie odpadów komunalnych na nielegalne składowiska lub do lasów, o czym często słychać w mediach. Z reguły jest to powodowane tym, że organy administracji kierując się, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie, jedynie protestami społecznymi, nie biorą pod uwagę faktu, że ci mieszkańcy nie przyjmują do wiadomości, iż również sami produkują odpady (ścieki), a zatem muszą choćby w nieznacznym stopniu ponosić skutki ich wytwarzania wiążące się z koniecznością utylizacji. W wyniku procesu produkcyjnego powstanie produkt bezpieczny i służący ochronie środowiska. Za odmową wydania decyzji nie może też przemawiać fakt uciążliwości związanych z transportem komponentów i produktu dla okolicznych mieszkańców.

W odpowiedzi na skargę, Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej oddalenie. Organ odniósł się do kwestii w niej podniesionych, przywołując argumentację podniesioną w treści zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) oraz art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259), zwanej dalej p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co

oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania w sposób, który miał lub mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sądowa kontrola legalności zaskarżonych orzeczeń administracyjnych sprawowana jest przy tym w granicach sprawy, a sąd nie jest związany zarzutami, wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Mając na uwadze określoną wyżej kognicję sądów administracyjnych i określone w art. 145 § 1 i § 2 p.p.s.a. przyczyny wzruszenia orzeczenia administracyjnego, Sąd doszedł do przekonania, że zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem przepisów prawa procesowego w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.).

W niniejszej sprawie Sąd kontrolował decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu utrzymującą w mocy decyzję o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia o nazwie „Zakład produkcji polepszacza dla gleby i wypełniacza do rekultywacji w miejscowości Boguszów Gorce” na terenie działki oznaczonej geodezyjnie nr 2/44, w obrębie Kuźnice Świdnickie.

Na wstępie zaznaczyć wypada, że instytucja ocen oddziaływania na środowisko unormowana została w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/92/WE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U.UE.L.2012.26.1), zaś w polskim prawie swoje podstawy znajduje w ustawie z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (dalej jako u.u.i.ś lub ustawa środowiskowa).

Ustalenia przedstawione w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści decyzji środowiskowej, określającej te uwarunkowania dla konkretnie planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Wiążą one organ wydający zgodę na realizację przedsięwzięcia. W konsekwencji projekt, który zostanie wykonany na podstawie takiej zgody, powinien być możliwie neutralny dla środowiska, zaś jego ewentualne niekorzystne oddziaływania muszą zostać w maksymalnie dostępny sposób ograniczone.

Przepisy ustawy środowiskowej nakazują uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć, które mogą zawsze znacząco oddziaływać na środowisko – art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy środowiskowej. Rodzaje tych przedsięwzięć zostały wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019r. poz. 71; dalej: "rozporządzenie RM").

Między stronami nie jest sporne, że przedsięwzięcie objęte wnioskiem inicjującym postępowanie w niniejszej sprawie należy do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, które wymienione zostało w § 2 ust. 1 pkt 47 rozporządzenia RM. Tego rodzaju przedsięwzięcie podlegało więc ocenie oddziaływania na środowisko w ramach kontrolowanego postępowania. Dalej zauważyć należy, że wedle art. 62 ust. 1 ustawy środowiskowej w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia (1) bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na: środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, krajobraz, w tym krajobraz kulturowy, wzajemne oddziaływanie między tymi elementami oraz dostępność do złóż kopalin; (1a) ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych; (2) możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; (3) wymagany zakres monitoringu. Informacje umożliwiające analizę tych kryteriów powinien zawierać raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 66 ust. 1 ustawy środowiskowej). Szczegółowe elementy, które raport ten powinien zawierać zostały sprecyzowane w pkt 1-20 ww. przepisu.

Analiza przepisów ustawy środowiskowej wskazuje także, że zasadą jest wydanie decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia, natomiast wyjątkiem odmowa wydania takiej decyzji - może ona nastąpić w razie wystąpienia wyraźnie określonych w ustawie przyczyn. Odmówić określenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia można wtedy, gdy:

- 1) występuje niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 ustawy);
- 2) nastąpiła odmowa uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez organ uzgadniający (art. 77 ust. 1 ustawy); związanie stanowiskiem organu uzgadniającego

obejmuje także niemożność określenia w decyzji środowiskowej, warunków realizacji przedsięwzięcia w sposób odmienny od zaprezentowanego w uzgodnieniu;

3) wnioskodawca nie wyraża zgody na realizację przedsięwzięcia w wariantie innym, niż proponowany, a z oceny oddziaływania na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w innym wariantie (art. 81 ust. 1 ustawy);

4) z oceny oddziaływania na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, i nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody (art. 81 ust. 2 ustawy);

5) jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że może ono spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (art. 81 ust. 3 ustawy).

W orzecznictwie wskazuje się, że enumeratywne wyliczenie przyczyn odmowy wydania decyzji środowiskowej, traktowane jako wyjątek od zasady pozytywnego określenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, wynika z charakteru decyzji środowiskowej, która służy jedynie ocenie następstw dla środowiska związanych z realizacją danego przedsięwzięcia. Decyzja środowiskowa nie przesądza o przystąpieniu do realizacji przedsięwzięcia, ale otwiera inwestorowi drogę do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Postępowanie środowiskowe służy zidentyfikowaniu negatywnych skutków wykonania i późniejszej eksploatacji przedsięwzięcia oraz określeniu działań, które mają zapobiec lub zminimalizować do poziomu zgodnego z prawem, owe skutki. Wszechstronności i wieloaspektowości oceny organu w zakresie oddziaływania na środowisko konkretnej inwestycji, służą: wymóg sporządzenia raportu o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko spełniającego ustawowe warunki (art. 66 ustawy); uzgodnieniowe postępowanie wypadkowe w którym pozyskiwane są stanowiska organów wyspecjalizowanych w ocenach oddziaływania na środowisko różnych przedsięwzięć wypracowanych po analizie przedłożonego przez inwestora raportu; zapewnienie udziału społeczeństwa na etapie przygotowania i wydawania decyzji środowiskowej; możliwość nałożenia obowiązku przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko oraz wykonania analizy porealizacyjnej w przypadku, gdy na wcześniejszym etapie nie jest możliwe zidentyfikowanie wszystkich zagrożeń dla środowiska jakie niesie realizacja przedsięwzięcia (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 marca 2018 r., II SA/Bk 916/17, WSA w Krakowie z dnia 7 marca 2023r. II SA/kr 1450/22, CBOSA).

Stwierdzenie którejs z negatywnych przesłanek wydania decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia prowadzi do wydania decyzji odmownej. W przeciwnym zaś razie konieczne staje się skrupulatne wyjaśnienie całokształtu okoliczności determinujących treść rozstrzygnięcia. O ile bowiem żadna z ww. okoliczności negatywnych nie zachodzi, organ zobowiązany jest do ustalenia środowiskowych uwarunkowań. Decyzja środowiskowa służy ocenie następstw realizacji inwestycji dla środowiska, zwłaszcza zidentyfikowaniu negatywnych skutków wykonywania i późniejszej eksploatacji inwestycji oraz wskazania działań, które mają im zapobiec lub je zminimalizować do poziomu zgodnego z prawem, co oznacza, że celem postępowania w którym wydawana jest omawiana decyzja jest możliwe najlepsze zabezpieczenie środowiska przed negatywnym oddziaływaniem inwestycji a nie jej zablokowanie (por. wyrok z dnia 22 sierpnia 2019 r. II SA/Bk 431/19, CBOSA).

Główny ciężar oceny dopuszczalności realizacji inwestycji ciąży na organie wydającym decyzję środowiskową z tego też względu ustawodawca umożliwił mu wykorzystanie szeregu opisanych wyżej elementów pomocniczych, tak by jego ocena była wszechstronna i wieloaspektowa. Do najważniejszych tego typu elementów obok udziału społeczeństwa w przygotowaniu i wydaniu decyzji oraz opinii wyspecjalizowanych organów uzgadniających, niewątpliwie zaliczyć należy raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Nie budzi bowiem wątpliwości Sądu, że w tego typu sprawach jak kontrolowana, to właśnie raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko ma charakter specyficznego dowodu i stanowi podstawę do ukształtowania odpowiedniej treści decyzji administracyjnej. Jako specyficzny, sformalizowany środek dowodowy oraz zawierający oświadczenie inwestora o założonych parametrach projektowanej inwestycji i jej oddziaływaniu na środowisko, podlega on weryfikacji organu kątem zgodności z prawem. Raport nie służy zatem wykazaniu stanu obiektywnie istniejącego ale wykazaniu tego, jak - w oparciu o dostępną wiedzę - będzie kształtować się oddziaływanie projektowanego przedsięwzięcia na środowisko. Raport jest dokumentem prywatnym i podlega ocenie jak każdy inny dowód w postępowaniu administracyjnym. Ustawodawca określił bowiem kazuistycznie w art. 66 ust. 1 u.u.i.ś. elementy, które winien zawierać każdy raport oddziaływania na środowisko. Zadaniem organu jest natomiast sprawdzenie zawartości raportu w kontekście spełnienia wymagań wynikających z przepisów. W szczególności organ

winien ustalić, czy opracowanie zawiera komplet niezbędnych informacji pozwalających na ocenę przedsięwzięcia i jego oddziaływania na środowisko oraz informacji identyfikujących rodzaj i skalę skutków środowiskowych a także społecznych. Raport niespełniający, bądź to wymagań materialnych, ustalonych w art. 66 ustawy, bądź też wymagań formalnych z art. 75 k.p.a., nie może być uznany za środek dowodowy zgodny z prawem, a tym samym niemożliwym jest zarówno ustalenie, że inwestor wywiązał się z nałożonego na niego obowiązku przedłożenia takiego raportu, a w konsekwencji, niemożliwym jest także rozstrzygnięcie w prawidłowy sposób w sprawie uwarunkowań środowiskowych. Bez prawidłowego raportu nie można bowiem przeprowadzić niewadliwej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 3 ust. 1 pkt 8 lit. a i art. 62 ust. 1 ustawy środowiskowej). Pojawienie się zatem wątpliwości co do jego kompletności, czy rzetelności ocen w nim przedstawionych, zobowiązuje organ prowadzący postępowanie w pierwszej kolejności do uzupełnienia w tym zakresie materiału dowodowego w celu rozważenia wszelkich niejasności w stanie faktycznym sprawy. Dopiero w przypadku, gdy strona – pomimo prawidłowego wezwania - nie uzupełni raportu, można rozważać, czy istniejące braki w raporcie, mogą prowadzić do odmowy określenia uwarunkowań środowiskowych.

W rozpoznawanej sprawie Kolegium jako samoistną podstawę odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań wskazało niekompletność ustaleń przedłożonego przez Spółkę raportu. Zdaniem organu odwoławczego raport nie spełniał bowiem wymagań wynikających z art. 66 ust. 1 ustawy środowiskowej, w szczególności z art. 66 ust. 1 pkt 5 tej ustawy. Organ wywiódł, że przedłożony przez inwestora raport zawierał w opisie analizowanych wariantów tzw. wariant zerowy tj. polegający na braku realizacji inwestycji. Tymczasem niepodjęcie przedsięwzięcia nie można uznać za wariant jego realizacji. Takiego wariantu nie można też uznać za wariant alternatywny. Ujęcie w opisie analizowanych wariantów wariantu „zerowego” oznacza istotną wadliwość raportu – co jak stwierdziło Kolegium - uszło uwadze organu I instancji jak i organów uzgadniających. Dalej organ odwoławczy zauważył, że przedstawiony raport nie zawiera także rzetelnego i pełnego opisu w zakresie określenia przewidywanego oddziaływania na środowisko, w szczególności na ludzi, rośliny i powietrze (art. 66 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy), gdyż wnioskodawca nie dokonał rzetelnej oceny uciążliwości odorowej przedsięwzięcia i jej wpływu na środowisko i zdrowie ludzi. Zdaniem organu z tego też względu

przedstawiony dokument nie jest wiarygodny i nie może stanowić podstawy oceny w zakresie przewidywanych skutków korzystania ze środowiska. W konsekwencji Kolegium uznało, że raport sporządzony został wadliwie.

W kontekście powyższych zarzutów zauważyć należy, że pomimo trafności uwagi Kolegium co do tego, że przedłożony raport nie spełnia wymagań wynikających z art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej, nie można się zgodzić z oceną organu, że w okolicznościach niniejszej sprawy uchybienie to mogło stanowić samoistną podstawę dla odmowy ustalenia warunków środowiskowych.

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 66 ust.1 pkt 5 i pkt 6 ustawy, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać informacje umożliwiające analizę kryteriów wymienionych w art. 62 ust. 1 oraz zawierać: opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, w tym: a) wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego, b) racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska- wraz z uzasadnieniem ich wyboru (pkt 5); określenie przewidywanego oddziaływania analizowanych wariantów na środowisko (pkt 6). Zgodnie z tymi przepisami raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko musi zatem zawierać trzy warianty realizacji inwestycji. Są to: wariant proponowany przez wnioskodawcę, racjonalny wariant alternatywny oraz wariant najkorzystniejszy dla środowiska. Ponadto, zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 6 i 6a ustawy, raport powinien także zawierać określenie przewidywanego oddziaływania analizowanych wariantów na środowisko oraz porównanie oddziaływań analizowanych wariantów. Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 7 u.u.i.ś. uzasadnienie wyboru wariantu powinno uwzględniać informacje, o których mowa w pkt 6 i 6a.

W kwestii badania wariantowości inwestycji oddziałującej na środowisko, orzecznictwo sądów administracyjnych wypracowało bardzo bogaty i jednolity dorobek. Wynika z niego, że inwestor obowiązany jest przedstawić taki raport o oddziaływaniu przedsiębiorstwa na środowisko, w którym zostanie rzetelnie przedstawiona analiza wszystkich wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.u.i.ś., a nie tylko wariantu którym inwestor z przyczyn oczywistych jest zainteresowany. Warianty przedsięwzięcia powinny się różnić przede wszystkim pod względem sposobu, w jakim przedsięwzięcie w każdym z tych wariantów będzie oddziaływać na środowisko, ponieważ ich rolą jest wskazanie alternatywnych rozwiązań pozwalających to środowisko chronić w jak najpełniejszym wymiarze.

Przygotowanie opisu racjonalnego wariantu alternatywnego wymaga każdorazowo przeprowadzenia indywidualnej oceny danego przedsięwzięcia pod kątem jego oddziaływania na środowisko w sytuacji, gdyby ten wariant miał być zrealizowany (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 17/22, dostępny w CBOSA). "Warianty realizacji przedsięwzięcia stanowią jeden z najważniejszych instrumentów prawidłowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Przedstawienie minimum trzech wariantów pozwala na utworzenie »siatki porównawczej«, na gruncie której organ weryfikuje proponowane warianty. Wariant najkorzystniejszy dla środowiska jest trzecim z wariantów, którego opis powinien zawierać raport, a ilość wymaganych do przedstawienia w raporcie wariantów realizacji przedsięwzięcia nie zależy od woli i uznania, a także oceny inwestora." (wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 4925/21, dostępny w CBOSA). Przedstawienie szczegółowego opisu wariantu alternatywnego przedsięwzięcia, a także uzasadnienia wyboru wariantu uznanego za optymalny, jest także niezbędne ze względu na dyspozycję art. 81 ust. 1 o.o.ś. która pozwala na dokonanie wyboru najbardziej korzystnego spośród zaprezentowanych wariantów. Jest to również konieczne ze względu na konkluzje wynikające z orzecznictwa sądów administracyjnych (por. wyroki NSA: z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt: II OSK 2320/17; z dnia 28 maja 2019 r., sygn. akt: II OSK 1682/17; z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt: II OSK 1614/16; z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt: II OSK 257/16), które w przypadku wadliwego wariantowania przedsięwzięcia prowadzą do uchylenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przy czym przyjęcie wariantu zerowego (polegającego na niepodejmowaniu przedsięwzięcia), jako "wariantu najkorzystniejszego dla środowiska" jest niedopuszczalne.

Analiza przedłożonego w niniejszej sprawie raportu wskazuje, że opis analizowanych wariantów przedstawiono w rozdziale 6. W pkt 6.1. przedstawiono wariant zerowy, bezinwestycyjny (wariant O – niepodejmowanie inwestycji) wskazując, że: jest to „wariant polegający na niepodejmowaniu przedsięwzięcia, który w krótkiej perspektywie czasowej może okazać się wariantem najkorzystniejszym, bowiem każda działalność inwestycyjna człowieka wiąże się z potencjalnie negatywnym oddziaływaniem na środowisko [...]” oraz „mając na uwadze perspektywę długookresową, wariant ten okazuje się najmniej korzystny dla środowiska [...]”. W pkt 6.2 raportu przedstawiono wariant inwestorski – preferowany, natomiast w pkt 6.3 wariant alternatywny „B”. Podano przy tym, że jako

wariant alternatywny rozpatrywano wariant technologiczny, w którym zaproponowano wykorzystanie ładowarki zamiast urządzenia mieszającego. Uzasadnienie wyboru wariantu i wskazanie jego wpływu na środowisko na etapie funkcjonowania przedsięwzięcia umieszczone zostało w pkt. 6.4 raportu. W punkcie tym podano także, że wariant inwestorski z wykorzystaniem urządzenia mieszającego w porównaniu do rozpatrywanego wariantu alternatywnego - bez urządzenia mieszającego, z wykorzystaniem samej ładowarki do procesu mieszania - charakteryzuje się mniejszą uciążliwością dla środowiska (mniejsze zużycie paliwa, mniejsza emisja spalin) i pozwala uzyskać materiał o lepszych parametrach użytkowych (większa homogenizacja). Reasumując stwierdzono, że wariant realizacyjny inwestorski jest korzystniejszy dla środowiska z uwagi na mniejszą emisję zanieczyszczeń gazowych i pyłowych oraz niższy poziom hałasu.

Zdaniem Sądu, przedstawiona wyżej analiza treści raportu pozwala na zaakceptowanie stanowiska Kolegium, że przedłożony przez skarżącą Spółkę raport zawiera w istocie dwa warianty realizacji inwestycji oraz tzw. wariant zerowy (odnoszący się do braku realizacji inwestycji) – którego nie można jednak uznać za wariant spełniający wymagania art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy. Trafnie Kolegium zaakcentowało bowiem, że ustawodawca w art. 66 ust. 1 pkt 4 u.u.i.ś. mówi jedynie o opisie "przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia" i nie używa słowa "wariant". W orzecznictwie wskazuje się, że niepodejmowanie przedsięwzięcia nie jest wariantem realizacji przedsięwzięcia o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.u.i.ś. Dokonywanie wykładni, w ten sposób, że łączy się treść art. 66 ust. 1 pkt 4 z treścią art. 66 ust. 1 pkt 5 u.u.i.ś. i wyprowadza się z tego połączenia wnioski, że jednym z wariantów przedsięwzięcia jest wariant polegający na niepodejmowaniu przedsięwzięcia jest błędne i niezgodne z treścią ustawy.

Należy zatem zgodzić się z Kolegium, że analizowanym raporcie inwestor zaproponował w istocie dwa warianty: wariant inwestorski (proponowany przez inwestora) oraz wariant alternatywny polegający na zastąpieniu urządzenia mieszającego ładowarką kołową. Przedstawienie tych dwóch wariantów bezsprzecznie nie spełnia wymagań wynikających z art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy. Uzupełniając zauważyć należy, że w orzecznictwie przyjmuje się, że na gruncie omawianego przepisu możliwe jest, iż wariant najkorzystniejszy dla środowiska będzie pokrywał się z wariantem przedstawionym przez inwestora. Nie można

bowiem wykluczać, że możliwy do realizacji jest tylko wariant optymalny dla inwestora – ale ustalenie to wynikać musi ze zgromadzonego materiału i musi być odpowiednio uzasadnione. W niniejszej sprawie takiego wniosku z przedstawionego raportu wyprowadzić nie można. Praktycznie przedstawiono w nim bowiem tylko wariant inwestorski stwierdzając, że jest to wariant najlepszy dla środowiska. Nie przedstawiono natomiast innego wariantu racjonalnego najkorzystniejszego środowiska - wariant alternatywny („B”) przedstawiony został jako bardziej uciążliwy dla środowiska.

Jednocześnie zauważyć trzeba, że racjonalny wariant alternatywny polega tylko na zmianie urządzenia służącego do produkcji (urządzenia mieszającego), bez zmiany miejsca lokalizacji przedsięwzięcia oraz zastosowanych rozwiązań technologicznych (proces uzyskania produktu pozostaje praktycznie ten sam). W tej sytuacji ocenie organów powinno być poddane, czy tak zaprezentowany wariant alternatywny, może zostać uznany za racjonalny w rozumieniu art. 66 ust. 1 pkt 5 lit.a u.u.i.ś. Wskazać przy tym trzeba, że racjonalny wariant alternatywny nie może mieć charakteru pozornego lub teoretycznego. Rolą inwestora przedstawiającego raport jest bowiem "przekonanie" organów, że rozważał realizację przedsięwzięcia nie tylko z perspektywy opłacalności, ale również w tych granicach z perspektywy wpływu na środowisko i wybrał, w granicach ekonomicznie dla siebie uzasadnionych, wariant najmniej negatywnie oddziałujący na środowisko i w tym zakresie poddał to ocenie. "Racjonalność" wariantu oznacza, że wariant taki faktycznie mógłby zostać wybrany przez organ dokonujący oceny raportu zamiast wariantu zaproponowanego przez inwestora. Organy muszą mieć bowiem możliwość wyboru. Bezsprzecznie wariant racjonalny nie może mieć charakteru pozornego, tj. nie może się sprowadzać do zaproponowania realizacji przedsięwzięcia w tej samej lokalizacji przy zastosowaniu innego rodzaju urządzenia przy produkcji. Rolą "wariantowości" jest wskazanie alternatywnych rozwiązań pozwalających chronić środowisko w jak najpełniejszym wymiarze. W takiej sytuacji organy powinny ocenić, czy zaproponowanie wariantu ograniczającego się jedynie do zmiany urządzenia produkującego (ładowarka zamiast mieszarki), nie czyni pozornym możliwości dokonania przez organ wyboru wariantu realizacji przedsięwzięcia. Nie można bowiem zapominać, że na gruncie obowiązujących przepisów wybór wariantu do realizacji przedsięwzięcia należy właśnie do organu. Aby to było możliwe konieczne jest szczegółowe opisanie w raporcie nie tylko wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, który może być

tożsamy z wariantem najkorzystniejszym dla środowiska, ale i racjonalnego wariantu alternatywnego, tak aby organ mógł sam dokonać porównania, a nawet wyboru innego niż zaproponowany przez inwestora wariant realizacji przedsięwzięcia. Jak bowiem wcześniej wskazano, zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy środowiskowej, jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy wskazuje w decyzji wariant dopuszczony do realizacji lub, w razie braku zgody wnioskodawcy odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia.

W świetle wynikających z ustawy środowiskowej podstaw odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań zaskarżone rozstrzygnięcie należy uznać za przedwczesne. Jak bowiem zauważyło Kolegium, przedstawione wyżej braki raportu oddziaływania na środowisko w zakresie przedstawionych wariantów, nie zostały dostrzeżone przez organ I instancji jak też przez organy uzgadniające. Należy jednak zgodzić się ze skarżącą, że w takiej sytuacji konieczne było wezwanie strony do uzupełnienia w tym zakresie raportu. Pojawienie się wątpliwości co do kompletności raportu, czy rzetelności ocen w nim przedstawionych, zobowiązuje bowiem organ prowadzący postępowanie w pierwszej kolejności do uzupełnienia materiału dowodowego w celu rozważenia wszelkich niejasności w stanie faktycznym sprawy. Zgromadzony w sprawie materiał dowody wskazuje, że takiego wezwania nie było. Jak wskazuje skarżąca wezwanie z dnia 23 maja 2022 r. (w trybie art. 50 § 1 k.p.a.) nie dotyczyło uzupełnienia raportu w przedmiotowym zakresie. W tej sytuacji Kolegium przedwcześnie, jako samoistną podstawę odmowy wydania decyzji wskazało braki raportu w zakresie wariantów, tym bardziej, że braki te stwierdzone zostały dopiero na etapie postępowania odwoławczego.

Nie było to jednak jedyne uchybienie wiążące się z oceną kompletności materiału dowodowego stanowiącego podstawę orzekania. Poza oceną organów obu instancji pozostała także kwestia tego, czy w przedmiotowym raporcie w pełni zrealizowano wymagania wynikające z art. 66 ust. 1 pkt 3 b u.u.i.ś. Zgodnie z przywołanym przepisem raport zawierać powinien informację na temat powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych, zrealizowanych lub planowanych, dla których wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania

przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia - w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem. Z przepisu tego wynika zatem, że ustawodawca nałożył na autora raportu generalny obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia powiązań planowanego (w szczególności kumulowania się oddziaływań) przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami nie tylko tymi które znajdują się na terenie realizowanego przedsięwzięcia ale także w obszarze jego oddziaływania. Raport przedłożony w kontrolowanej sprawie, w pierwotnej wersji, nie zawierał punktu odnoszącego się do powyższej kwestii. Dopiero na wezwanie RDOŚ z dnia 10 marca 2021 r. Spółka dokonała jego uzupełnienia (z dnia 14 kwietnia 2021 r.) w którym, w pkt ad) 9, opisano skumulowane oddziaływanie pyłu i spalin emitowane przez trzy trasy komunikacyjne, ogrzewanie budynków i „inne” podmioty gospodarcze w otoczeniu zakładu. Tymczasem w opinii biegłego sporządzonej na zlecenie organu I instancji eksponowana była okoliczność, że w bezpośrednim sąsiedztwie terenu planowanej inwestycji funkcjonuje PSZOK a więc przedsięwzięcie podobne rodzajowo do przedsięwzięcia objętego wnioskiem. Organy orzekające nie oceniły jednak raportu i jego uzupełnienia w zakresie spełnienia wymogu wynikającego z art. 66 ust. 1 pkt 3b u.u.i.ś przy uwzględnieniu tej okoliczności. W przywołanym uzupełnieniu raportu odnoszono się tylko do emisji pyłu i spalin. Nadto, nie określono wyraźnie jakich innych podmiotów gospodarczych dotyczy przedstawiona analiza. W decyzjach obu instancji brak zaś stosowanych rozważań co do tego, czy w związku z istnieniem w pobliżu funkcjonującego już przedsięwzięcia związanego ze zbieraniem i przetwarzaniem odpadów autorzy raportu przedstawili wystarczające dane dla oceny kwestii związanych z emisyjnym oddziaływaniem obu przedsięwzięć o podobnym charakterze, szczególnie w kontekście możliwości ich kumulowania. Organ orzekający w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań egzekwując realizację obowiązku wynikającego z art. 66 ust. 1 pkt 3b ustawy powinien zaś dążyć do ustalenia w raporcie oddziaływania na środowisko, czy w przypadku podobnych przedsięwzięć, występuje możliwość ich skumulowanego oddziaływania - nawet potencjalna. Każdorazowo bowiem należy mieć na uwadze, czy inne przedsięwzięcia także wpływają na te elementy środowiska naturalnego na które będzie oddziaływać analizowane przedsięwzięcie. Prowadząc postępowanie, organ w ramach obowiązku dokładnego wyjaśniania stanu faktycznego oraz dążąc do załatwienia sprawy przy

uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.pa.) powinien mieć na uwadze, że ocena oddziaływania na środowisko winna być dokonana na podstawie wiarygodnych i pełnych informacji przedstawionych przez inwestora. Obowiązek przedstawienia przez inwestora wiarygodnych i pełnych informacji na temat potencjalnej możliwości wystąpienia skumulowanych oddziaływań wywieść także można z art.6 ustawy – Prawo ochrony środowiska nakazującego uwzględnienie zasady prewencji i zasady przezorności. Z przepisu tego wynika, że kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest zobowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu (ust. 1, zasada prewencji) oraz, kto podejmuje działalność której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze (ust. 2, zasada przezorności). Aby zatem zrealizować cel wynikający z przywołanych przepisów organ dokonując wykładni art. 66 ust.1 pkt 3b u.u.i.ś (w zw. z art. 3 pkt 13 tej ustawy) ma obowiązek uwzględnić powiązania planowanego przedsięwzięcia z innymi tego rodzaju przedsięwzięciami, a w szczególności wziąć pod uwagę kumulację oddziaływań z przedsięwzięciami usytuowanymi już na obszarze na który będzie oddziaływać nowo planowane przedsięwzięcie. Omawiana norma ma także zastosowanie, gdy do takiej kumulacji oddziaływań w okolicznościach sprawy potencjalnie może dojść (tak NSA w wyroku z dnia 15 listopada 2022 r. III OSK 1292/22, CBOSA).

Kolejną okolicznością która nie została przez organy uwzględniona przy ocenie kompletności raportu jest spełnienie wymogu wynikającego z art. 66 ust. 1 pkt 15 ustawy środowiskowej, zgodnie z którym, raport o oddziaływaniu na środowisko powinien zawierać analizę możliwych konfliktów społecznych związanych planowanym przedsięwzięciem. W rozpoznawanej sprawie autorzy raportu podali w pkt 11, że nie powinny wystąpić konflikty społeczne. Stwierdzenie to argumentowano głównie odległością działki ewidencyjnej na której planowana jest przedmiotowa inwestycja od działek z zabudową mieszkaniową (w linii prostej o ok. 200 m). Wskazano także, że z wykonanych analiz emisji zanieczyszczeń powietrza i analizy akustycznej wynika, iż poza granicami ww. działki, do której Inwestor posiada tytuł prawny, nie wystąpią ponadnormatywne oddziaływania, nie zostaną przekroczone obowiązujące standardy jakości środowiska.

Wbrew temu stanowisku już na etapie postępowania środowiskowego zaistniał jednak silny protest lokalnego społeczeństwa o czym świadczą opisane w decyzjach organów protesty złożone do akt sprawy pochodzące nie tylko od osób prywatnych ale także organów administracji. W świetle art. 66 ust. 1 pkt 15 ww. ustawy, a także mając na względzie ogóle zasady postępowania administracyjnego wynikające z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. z których wynika obowiązek wszechstronnego zbadania sprawy, organy powinny zadbać aby autorzy raportu szczegółowo odnieśli się do uwag wniesionych przez społeczność lokalną oraz przedstawili konkretne działania które mogłyby te konflikty niwelować - co umożliwiłoby organom uzyskanie w tym względzie stanowiska fachowego podmiotu. Na powyższą okoliczność zwrócił również uwagę w swojej opinii biegły sądowy wskazując, że kwestia ta powinna być jeszcze raz skrupulatnie przeanalizowana przez autora raportu. Z akt wynika, że po uzyskaniu ww. opinii organ I instancji przekazał ją stronie skarżącej celem uzupełniania raportu o kwestie wskazane przez biegłego. W piśmie z dnia 3 czerwca 2022 r. oznaczonym jako uzupełnienie raportu, odnosząc się do konfliktów społecznych, autor raportu ograniczył się jednak do stwierdzenia, że przedmiotowa instalacja nie będzie negatywnie wpływać na warunki życia i zdrowie ludzi. Obecnie, każda inwestycja z zakresu gospodarki odpadami spotyka się bowiem z dużym oporem społeczeństwa i licznymi protestami. W celu zapobiegania/łagodzenia takich skutków prowadzone są kampanie informacyjno-edukacyjne społeczeństwo – Inwestor rozważa przeprowadzenie kilku spotkań z lokalnymi mieszkańcami, w celu wyjaśnienia ich uwag i wątpliwości związanych z planowaną inwestycją. Niewątpliwie powyższe lakoniczne i ogólnikowe stanowisko nie może prowadzić do uznania, że raport uzupełniony został zgodnie z wymogami ww. przepisu przez przedstawienie w raporcie analizy konfliktów społecznych. W konsekwencji nie można też przyjąć, że przy wydaniu merytorycznego rozstrzygnięcia organ dysponował raportem zawierającym odpowiednie ustosunkowanie się do powyższej kwestii. Sąd zwraca jednak uwagę, że brak w tym zakresie wynika, z nieodpowiedniego wezwania organu do uzupełnienia raportu. Za wystarczające w tym względzie nie może być uznane wezwanie do uzupełnienia raportu ograniczone do przekazania opinii biegłego z ogólnym wskazaniem, że należy ponownie przeanalizować powyższą kwestię. Organ winien bowiem wezwać autorów raportu do jednoznacznego i precyzyjnego przedstawienia analizy kluczowych uwag wynikających z protestów wniesionych przez lokalną społeczność wraz z złożeniami zmierzającymi do ich

ograniczenia. Wobec braku takiego wezwania nie można uznać, że organ podjął czynności zmierzające do wyeliminowania wskazanego wyżej braku raportu.

W świetle poczynionych wyżej uwag stwierdzić należy, że skoro raport oddziaływania na środowisko dotknięty był wymienionymi wyżej brakami (przez niespełnienie warunków z art. 66 ust.1 pkt 3b, pkt 5 i 6 i pkt 15 u.u.i.ś) a organ I instancji nie wezwał w prawidłowy sposób wnioskodawcy do jego uzupełnienia w powyższym zakresie, to zebrany w sprawie materiał dowodowy nie był wystarczający dla podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie. Jednocześnie Kolegium jako organ II instancji nie było uprawnione do sanowania tego rodzaju uchybienia dowodowego w postępowaniu odwoławczym, gdyż przekraczało to zakres uzupełniającego postępowania dowodowego o którym stanowi art. 136 k.p.a. Raport oddziaływania na środowisko jest bowiem kluczowym i podstawowym dowodem w sprawie uwarunkowań środowiskowych i jego uzupełnienie rodzi konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w znacznym zakresie i ponowienia czynności uzgadniających.

W tych okolicznościach, skoro zgromadzony w sprawie materiał dowodowy był niepełny to nie mógł stanowić wystarczającej podstawy do wydania decyzji orzekającej co do istoty sprawy, a więc w sposób merytoryczny. Taki bowiem charakter należy przypisać zarówno rozstrzygnięciu ustaleniu środowiskowych uwarunkowań jak i rozstrzygnięciu o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (prawidłowo powinno być to rozstrzygnięcie o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań). W konsekwencji uznać należało, że decyzja SKO utrzymująca w mocy decyzję organu I instancji która wydana została z naruszeniem przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. dotknięta została takimi samymi uchybieniami procesowymi. Sąd podziela stanowisko skarżącej, że w zaistniałych okolicznościach organ odwoławczy naruszył art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. utrzymując w mocy decyzję organu I instancji, pomimo, że prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy wymagało przeprowadzenia postępowania uzupełniającego w znacznym zakresie. Z tego też względu zaskarżona decyzję jako przedwczesną należało wyeliminować z obrotu prawnego, podobnie jak decyzję organu I instancji.

Odnosnie zarzutu organu odwoławczego wskazującego, że raport oddziaływania na środowisko wydany został z naruszeniem art. 66 ust. 1 pkt 6 i 7 u.u.i.ś, gdyż wnioskodawca nie dokonał rzetelnej oceny uciążliwości odorowej przedsięwzięcia i jej wpływu na środowisko i zdrowie ludzi, Sąd zwraca uwagę, że

przepisy środowiskowe nie wprowadziły odpowiedniej normy dotyczącej ochrony powietrza przed zapachami. W polskim porządku prawnym nie istnieją tzw. normy odorowe oraz brak jest metodyki pomiaru zapachu – zapach, czy też odór jest bowiem substancją niemierzalną. Nie można zatem pomijać i całkowicie rozdzielać – jak uczyniło to Kolegium – faktu, że dolegliwości odorowe są konsekwencją występowania określonych gazów w atmosferze. Z tego też względu organy powinny wziąć pod uwagę, że w orzecznictwie akceptuje się również stanowisko, że w takiej sytuacji, za kryterium oceny można przyjąć stężenie amoniaku i siarkowodoru tj. substancji uznawanych za najbardziej odorotwórcze (por. wyrok z dnia 22 sierpnia 2019 r. II SA/Bk 431/19, z dnia 18 kwietnia 2023 r. II OSK 2101/21, dostępne CBOSA). W niniejszej sprawie autorzy raportu, w jego uzupełnieniu z dnia 3 czerwca 2022 r. dokonali analizy oddziaływania odorowego (patrz pkt 3 str. 2-7 uzupełnienia raportu) i przyznali, że planowana inwestycja może powodować emisję odoru, jednak będą one niewielkie i zamkną się w granicach nieruchomości. Jednocześnie przedstawiono wyliczenia dla substancji uznanych za najbardziej odorotwórczych. Organy nie poddały jednak analizie uzupełnienia raportu w tym zakresie uznając, że wnioskodawca nie przedstawił w sposób szczegółowy realnego wpływu, jaki planowane przedsięwzięcie ze względu na oddziaływanie odorowe wywierać będzie warunki życia i zdrowia ludzi. Jednocześnie Kolegium uznało, że stawiona przez autorów raportu teza o braku negatywnego oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko poza terenem do którego inwestor posiada tytuł prawny jest nieuprawniona i nierzetelna. Sąd zwraca uwagę, że organ odwoławczy nie wyjaśnił jednak konkretnie przyczyn takiego stwierdzenia i nie wskazał którym ocenom zawartym w raporcie i w jego uzupełnieniach zarzuca nierzetelność i nieprawidłowość. Kolegium wskazało także, że na podstawie raportu nie można wykluczyć, że planowane przedsięwzięcie będzie negatywnie oddziaływać na zdrowie okolicznych mieszkańców jednak tego ogólnego stanowiska nie poparło żadnymi konkretnymi ustaleniami. Uzasadnienie organu odwoławczego oparte jest w znacznej części na ogólnych stwierdzeniach i tezach przywołanych z orzecznictwa bez odniesienia ich do konkretnych okoliczności faktycznych niniejszej sprawy. Przede wszystkim zarzucając oddziaływanie uciążliwości odorowych i powołując się na szkodliwe oddziaływanie amoniaku, siarkowodoru i innych substancji organicznych na zdrowie ludzi, głównie wynikających z pobliskiego sąsiedztwa przedsięwzięcia z zabudową mieszkaniową Kolegium nie przedstawiło żadnej

oceny uzupełnienia raportu w zakresie uciążliwości odorowych i zawartych w nim obliczeń dotyczących emisji amoniaku i siarkowodoru. Tymczasem organ czyniąc jedną z przyczyn odmowy ustalenia uwarunkowań środowiskowych brak rzetelnej oceny uciążliwości odorowych, powinien rozważyć także stanowisko i dane przedstawione w uzupełnieniu raportu wykazując dlaczego argumentacja i wyliczenia zawarte w tym uzupełnieniu organ uznaje za niewystraszające i nierzetelne. Uzasadnienie decyzji Kolegium, aczkolwiek obszerne żadnych konkretnych okoliczności w tym względzie nie wskazuje, w szczególności nie wykazuje, że istotnie emisja odorów lub innych gazów z terenu zainwestowania jest nie do zaakceptowania. W związku z powyższym zauważyć należy, że w orzecznictwie sądowym istotnie wskazuje się, że sam fakt, że w sporządzonym na potrzeby postępowania raporcie nie stwierdzono negatywnego oddziaływania emisji odorów i gazów na środowisko, oraz stwierdzenie, że nie będą one przekraczać granic terenu inwestycji, nie uzasadnia przyjęcia, że okoliczność ta została w sposób wyczerpujący wyjaśniona. Zaznacza się jednak, że podstawą ewentualnej odmowy ustalenia warunków środowiskowych dla danego środowiska, nie może być sam sprzeciw lokalnej społeczności, czy też subiektywne odczucia poszczególnych osób, a jedynie obiektywne ustalenia czy emisja odorów, czy też innych gazów z planowanego przedsięwzięcia otoczenie terenu inwestycji jest do zaakceptowania, co jednak wymaga wiadomości specjalnych. Ewentualne przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego może bowiem pozwolić na uzyskanie niezbędnej w tym zakresie wiedzy specjalistycznej, niezbędnej do oceny oddziaływania emisji odorów i gazów na środowisko i poddać ocenie czy zgłaszane w tym zakresie zastrzeżenia przez lokalną społeczność są oparte li tylko na subiektywnych odczuciach, czy też nie. (por wyrok NSA z 24 lutego 2022 r., sygn. III OSK 1066/21, LEX nr 3333942 oraz z dnia 18 października 2022 r. III OSK 1428/21, CBOSA).

W tych okolicznościach, skoro organy nie poddały analizie uzupełnienia raportu w zakresie oddziaływania odorowego oraz przedstawionych w nim wyliczeń dotyczących emisji substancji najbardziej odorotwórczych za przedwczesną należy uznać także ocenę Kolegium co do braku rzetelnej oceny uciążliwości odorowej przedsięwzięcia i jej wpływu na środowisko i zdrowie ludzi. Rozpoznając sprawę ponownie organy powinny mieć zatem na uwadze przywołane wyżej stanowisko orzecznicze, że postawienie tezy, iż emisja odorów lub innych gazów jest nie do zaakceptowania dla otoczenia terenu, co prowadzić mogłoby do odmowy ustalenia

warunków środowiskowych, nie może być oparte na ogólnikowych stwierdzeniach lecz wymaga specjalistycznej wiedzy, która może przekraczać kompetencje orzekającego organu.

Uwzględniając powyższe uwagi, Sąd stwierdził, że zaskarżona decyzja jak też poprzedzająca ją decyzja organu I instancji wydane zostały na naruszeniem przepisów prawa procesowego, tj. art. 7, art. 77 § 1 i art. 80, art. 107 § 3 i art. 11 k.p.a. które to naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Zalecania co do dalszego postępowania wynikają wprost z uzasadniania niniejszego wyroku. Właściwy organ orzekający usunie zatem wskazane przez Sąd uchybienia i po uzupełnieniu materiału dowodowego podejmie właściwe rozstrzygnięcie.

Biorąc powyższe pod uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny działając na podstawie art.145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach zawarte w pkt II wydane zostało na podstawie art. 200 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
z up. Kierownika Sekretariatu
Angelika Kilińska

