

SAMORZĄDOWE KOLEGIUM ODWOŁAWCZE
w KATOWICACH
40-032 Katowice, ul. Henryka Dąbrowskiego 23
tel.: 32 255-27-75 fax: 32 251-86-72
e-mail: kancelaria@katowice.sko.gov.pl
REGON: 272357234 NIP: 9541886250 ESP ePUAP: /9gox88go1r/skrytka

SKO.OS.41.9/427/2023/8980/KK

Katowice, dnia 8 maja 2023r.

DECYZJA

Na podstawie art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz. U. 2018 r., poz. 570 z późn. zm.) oraz art. 138 § 1 pkt. 1 kodeksu postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. 2023 r., poz. 775, dalej jako: k.p.a.)

po rozpatrzeniu odwołania P. od decyzji wydanej z powołaniem się na upoważnienie Prezydenta Miasta Rybnika przez Kierownika Referatu Ochrony Powietrza w Urzędzie Miasta Rybnika z dnia 20 marca 2023r., nr GM-II.6225.1.2023, którą orzeczono, cyt: "nakazuję Pani, której działanie polegające na eksploatacji kotła centralnego ogrzewania negatywnie oddziałuje na środowisko poprzez emisję ponadnormatywną benzo- α -pirenu, wymianę wyżej wymienionego urządzenia grzewczego na kocioł nie powodujący ponadnormatywnej emisji zanieczyszczeń do powietrza w budynku przy ul. Krasickiego 5 w Jastrzębiu-Zdroju w terminie 31 sierpnia 2023r. od dnia otrzymania niniejszej decyzji celem ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko".

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach w składzie:

Przewodnicząca składu orzekającego:	Kamila Koziara (sprawozdawca)
Członek składu orzekającego:	Piotr Magiera
Członek składu orzekającego:	Rafał Zarzycki

na posiedzeniu w dniu 8 maja 2023 r.

orzekło

utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 20 marca 2023r., nr GM-II.6225.1.2023, organ I instancji orzekł jak to opisano na wstępie. W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia organ ten przedstawił argumentację stanowiącą w jego ocenie podstawę do wydania orzeczenia o treści jak wyżej.

Odwołanie od ww. decyzji w piśmie z dnia 27 marca 2023r., wniosła strona, wyrażając niezadowolenie z wydanej decyzji, przedstawiając swoje stanowisko w sprawie. Zdaniem Odwołującej wszystkie przeprowadzone kontrole i oględziny nie stwierdziły nieprawidłowości, a w kotle został zmieniony sposób palenia "od góry", co znacznie ograniczyło emisję zanieczyszczeń. Odwołująca oświadczyła także, że planuje zmienić ogrzewanie na gazowe w 2025r.

Organ I instancji przy piśmie z dnia 30 marca 2023r., znak sprawy: GM-II.6225.1.2023 przesłał odwołanie wraz z aktami sprawy do organu odwoławczego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach ustaliło następujący stan prawny obowiązujący w dacie orzekania przez organ odwoławczy.

Zgodnie z brzmieniem art. 363 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj.: Dz. U. z 2022r., poz. 2556, ze zm., dalej jako: ustawa), wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działanie negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do:

- 1) ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia;
- 2) przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

W myśl ust. 2 przepisy art. 362 ust. 2-5 stosuje się odpowiednio

Przepis art. 362 ust. 1 ustawy stanowi, że jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek:

- 1) ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia;
- 2) przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

W myśl ust. 2 ww. przepisu, w decyzji, o której mowa w ust. 1, organ ochrony środowiska może określić:

- 1) zakres ograniczenia oddziaływania na środowisko lub stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko;
 - 1a) czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego;
- 2) termin wykonania obowiązku.

Ust. 2a ww. przepisu stanowi, że jeżeli liczba stron w postępowaniu przekracza 20, do stron innych niż prowadzący instalację stosuje się przepis art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W przypadku braku możliwości nałożenia obowiązku podjęcia działań, o których mowa w ust. 1, organ ochrony środowiska może zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin, z zastrzeżeniem ust. 4, kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska. (ust. 3 ww. przepisu).

Jeżeli szkody dotyczą obszaru kilku gmin, organ, o którym mowa w ust. 1, zobowiązuje do wpłaty kwot na rzecz budżetów właściwych gmin proporcjonalnie do wielkości szkód. (ust. 4 ww. przepisu).

W myśl ust. 5 ww. przepisu, do należności z tytułu obowiązku uiszczenia kwoty pieniężnej, o której mowa w ust. 3, stosuje się przepisy działu III ustawy - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują organowi ochrony środowiska właściwemu do nałożenia obowiązku

Stosownie do brzmienia art. 375 ustawy postępowanie w sprawie wydania decyzji, o których mowa w niniejszym dziale, wszczyna się z urzędu.

Przepis art. 3 pkt. 20 ustawy stanowi z kolei, że ilekroć w ustawie jest mowa o podmiocie korzystającym ze środowiska - rozumie się przez to:

- a) przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292) oraz przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1079 i 1214, 1495 i 1655), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,

b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców,

c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia;

Przepis art. 49 § 1 k.p.a., stanowi, że zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

W myśl § 2 ww. przepisu, dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach, w oparciu o przedstawione powyżej ustalenia faktyczne jak i obowiązujący stan prawny stwierdza, co następuje:

W pierwszej kolejności Kolegium wskazuje, że przeprowadziło badanie wstępne odwołania i stwierdziło, że odwołanie to jest dopuszczalne. Kolegium stwierdza także, że odwołanie zostało złożone w prawem przewidzianym terminie.

Podstawą prawną do wydania orzeczenia przez organ odwoławczy jest art. 138 k.p.a.

Stosownie zatem do postanowień art. 138 § 1 k.p.a. organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo (pkt. 1),
- 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo (pkt. 2),
- 3) umarza postępowanie odwoławcze (pkt. 3).

W świetle § 2 tego artykułu organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Z kolei, stosownie do postanowień § 4 w. artykułu jeżeli przepisy przewidują wydanie decyzji na blankiecie urzędowym, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a istnieją podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy uchyla decyzję i zobowiązuje organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści.

Z treści wyżej przywołanego art. 138 k.p.a., wynika, że przepis ten zawiera zamknięty katalog decyzji organu odwoławczego. Oznacza to, że organ odwoławczy nie jest uprawniony do wydania decyzji o sentencji innej niż wymienione w komentowanym przepisie.

Charakter rozstrzygnięć organu odwoławczego w sposób bezpośredni zdeterminowany jest zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Jej istota polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonej decyzji. Wypływa stąd obowiązek traktowania postępowania odwoławczego jako powtórzenia rozstrzygnięcia tej samej sprawy. Decyzja organu drugiej instancji jest takim samym aktem stosowania prawa, jak decyzja organu pierwszej instancji, a działanie organu odwoławczego nie ma charakteru kontrolnego, ale jest działaniem merytorycznym, równoważnym działaniu organu pierwszej instancji (T. Woś, J. Zimmermann, Głosa do

uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1986r., III AZP 11/86, PiP 1989, z. 8, s. 147).

Realizując zasadę dwuinstancyjności postępowania, art. 138 k.p.a. ukształtował postępowanie przed organem odwoławczym – co do zasady – jako postępowanie merytoryczne. Merytoryczny bądź merytoryczno – reformacyjny charakter mają w związku z tym również decyzje tego organu (art. 138 § 1 pkt 1 i 2 zdanie pierwsze), ukierunkowane na rozstrzygnięcie o określonych prawach lub obowiązkach. U podstaw takiego kierunku rozstrzygnięć organu drugiej instancji leżała niewątpliwie również zasada szybkości działania i prostoty środków prowadzących do załatwienia sprawy (art. 12 kodeksu postępowania administracyjnego). Procesowym wyrazem merytorycznych kompetencji organu drugiej instancji jest treść jego rozstrzygnięcia w sprawie. Organ ten utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję bądź uchyla ją i sam rozstrzyga o istocie sprawy. Wynik postępowania organu odwoławczego nie sprowadza się zaś do oddalenia odwołania bądź uznania tego środka za uzasadniony. Z kolei rozstrzygnięcia kasacyjne traktowane są przez kodeks jako wyjątki od zasady merytorycznego charakteru postępowania odwoławczego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 1996r., sygn. akt: SA/Ka 1994/95, niepublikowane). Należy wyodrębnić dwa ich rodzaje: decyzję uchylającą zaskarżoną decyzję i umarzającą jednocześnie postępowanie organu pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 in fine), oraz decyzję kasacyjną przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji (art. 138 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego). Podstawowa różnica między nimi tkwi w tym, że ostatnia z nich może być wydana tylko wówczas, gdy organ odwoławczy stwierdzi istnienie podstaw do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonej decyzji (B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks Postępowania Administracyjnego, s. 599; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 sierpnia 1997r., sygn. akt: SA/Rz 770/97, niepublikowany; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2001r., sygn. akt: V SA 239/01, niepublikowany) (Grzegorz Łaszczyca, Komentarz do art. 138 Kodeksu postępowania administracyjnego, Lex).

W przypadku bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego organ odwoławczy uprawniony jest również do jego umorzenia w oparciu o art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. postępowania administracyjnego.

Przechodząc do merytorycznego rozpatrzenia odwołania strony od decyzji organu I instancji, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wskazuje, że raz jeszcze przeprowadziło postępowanie, w zakresie w jakim postępowanie to przeprowadził organ I instancji.

Po rozpoznaniu sprawy w trybie odwoławczym, w oparciu o materiał dowodowy zebrany w toku postępowania przez organ I instancji, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że postępowanie organu I instancji w przedmiotowej sprawie było prawidłowe.

W toku postępowania organ ten przeprowadził postępowanie dowodowe zgodnie z przepisami prawa i zapewnił stronom prawo do czynnego udziału w tym postępowaniu. Również ustalenia dowodowe dokonane przez organ I instancji w toku tego postępowania są prawidłowe i Kolegium je podziela. Organ II instancji, w oparciu o akta sprawy przekazane przez organ I instancji, dokonał takich samych ustaleń dowodowych jak organ I instancji.

Z akt sprawy wynika, że sprawa była już przedmiotem badania przez organ II instancji. Decyzją z dnia 24 sierpnia 2022r., Nr SKO.OS.41.9/403/2022/11248/KK, Kolegium uchyliło w całości poprzednią decyzję organu I instancji tj. decyzję Prezydenta Miasta Jastrzębie Zdrój z dnia 23 czerwca 2022r., znak sprawy: OŚ.-I.6225.0003.2022 i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Z materiału dowodowego wynika, że organ I instancji ponownie prowadząc postępowanie w sprawie

zastosował się do zaleceń Kolegium zawartych w decyzji organu odwoławczego, co wynika z akt sprawy jak i z uzasadnienia wydanej decyzji.

Kolegium stwierdza, mając na względzie stanowisko orzecznictwa sądowego, że nałożenie obowiązków wynikających z powołanego art. 363 ust. 1 P.o.ś. wymaga ustalenia, że dana osoba fizyczna dopuściła się negatywnego oddziaływania na środowisko. Działalność polegająca na wywieraniu negatywnego wpływu na środowisko obejmuje takie działanie, które narusza obowiązujące standardy korzystania ze środowiska (tak w doktrynie K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2019, teza nr 6 do art. 363). W związku z tym w przypadku, gdy osoba fizyczna na skutek swoich działań doprowadziła do np. zanieczyszczenia gleby lub wód, to organ wykonawczy gminy będzie posiadał kompetencję na podstawie art. 363 ust. 1 P.o.ś. do wydania decyzji nakładającej obowiązek wykonania w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko (tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2021 r., sygn. akt III OSK 3138/21, LEX nr 3314174).

Przenosząc powyższe na grunt rozpatrywanej sprawy stwierdzić należy, że organ I instancji ustalił w oparciu o zgromadzony w tym względzie materiał dowodowy, że kocioł grzewczy zlokalizowany na nieruchomości przy ul. Ignacego Krasickiego 5 w Jastrzębiu Zdroju, której właścicielem jest Odwołująca negatywnie oddziałuje na środowisko. W sporządzonej na potrzeby postępowania przez biegłą opinii pt. "Analiza rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń do powietrza z kotła c.o. użytkowanego w budynku mieszkalnym przy ul. Ignacego Krasickiego 5 w Jastrzębiu Zdroju", stwierdzono, że analiza rozprzestrzeniania zanieczyszczeń do powietrza w wyniku pracy kotła c.o. z terenu ww. nieruchomości wykazała w przypadku benzo- α -pirenu przekroczenia wartości stężeń maksymalnych oraz częstości przekroczeń dla stężeń jednogodzinnych na terenie okolicznych działek. Z tego względu prawidłowym w ocenie Kolegium było nałożenie na Odwołującą obowiązku w zakresie ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko w myśl art. 363 ust. 1 ustawy.

W ocenie Kolegium organ I instancji w sposób prawidłowy ustalił stan faktyczny sprawy oraz rozważył wszystkie okoliczności sprawy.

Przechodząc do treści zaskarżonej decyzji Kolegium zauważa, że zawiera ona wszystkie elementy wynikające z treści art. 107 § 1-5 k.p.a. Zawiera ona uzasadnienie faktyczne obejmujące opis przebiegu postępowania oraz analizę zebranego w sprawie materiału dowodowego, ze wskazaniem przesłanek wydanego rozstrzygnięcia oraz prawidłowe uzasadnienie prawne. Kolegium podziela stanowisko organu I instancji zawarte w zaskarżonej decyzji.

Z uwagi na powyższe zasadnym jest utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji w całości na podstawie art. 138 § 1 pkt. 1 k.p.a.

Odnosząc się z kolei do treści odwołania Kolegium stwierdza, że nie podzieliło argumentów w nim zawartych. Wobec stwierdzonego przez organ I instancji negatywnego oddziaływania instalacji tj. pieca grzewczego zlokalizowanego na nieruchomości przy ul. I. Krasickiego 5 w Jastrzębiu Zdroju - na środowisko, koniecznym było nałożenie na stronę obowiązku ograniczenia tego negatywnego oddziaływania poprzez wymianę kotła na kocioł nie powodujący ponadnormatywnej emisji zanieczyszczeń do powietrza. Odnosząc się z kolei do oświadczenia Odwołującej, iż w 2025r. planuje zmienić ogrzewanie na gazowe, Kolegium wypełniając obowiązek informacyjny wyjaśnia, że Odwołująca jako właściciel nieruchomości objętej postępowaniem, może wystąpić z wnioskiem o dofinansowanie wymiany źródła ciepła m.in. na kocioł gazowy w ramach programu "Czyste powietrze".

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Na niniejszą decyzję, każdemu, kto ma w tym interes prawny, służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Wymogi formalne skargi określają art. 46, 47, art. 57 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 259).

Wniesienie skargi na niniejszą decyzję wymaga uiszczenia **wpisu stałego w wysokości: 200 zł.**

Strona może ubiegać się o zwolnienie od kosztów sądowych albo przyznanie jej prawa pomocy, obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Zasady przyznawania prawa pomocy oraz skutki przyznania określają art. 243 – 262 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 259).

Członek Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Katowicach

Członek Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Katowicach

Członek Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Katowicach

Kamila Koziara

Piotr Magiera

Rafał Zarzycki

Otrzymują:

1. P. – adres w aktach sprawy,
2. Prezydent Miasta Rybnika, ul. Bolesława Chrobrego 2, 44-200 Rybnik - ze zwrotem akt,
3. Gmina Jastrzębie Zdrój - reprezentowana przez Prezydenta Miasta Jastrzębie Zdrój
Al. Józefa Piłsudskiego 60, 44-335 Jastrzębie Zdrój,
4. Skarb Państwa- reprezentowany przez Prezydenta Miasta Jastrzębie Zdrój
Al. Józefa Piłsudskiego 60, 44-335 Jastrzębie Zdrój,
5. Fundacja 360! w Rybniku, ul. Rudzka 13c, 44-200 Rybnik,
6. Prokurator Prokuratury Rejonowej w Jastrzębiu Zdroju, ul. Krakowska 38, 44-335 Jastrzębie Zdrój,
7. Pozostałe strony - w trybie art. 49 k.p.a.
8. Aa.