

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

ESP ePUAP: /9gox88go1r/skrytka

REGON: 272357234 NIP: 9541886250

SKO.OS/41.9/603/2023/12508/BL

Katowice, 5. 01. 2024 r.

Decyzja

na podstawie art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz. U. 2018 r. Poz. 570) oraz art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2023 r. Poz. 775 ze zm.)

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach w składzie:

Przewodnicząca: Beata Leszczyńska - sprawozdawca

Członkowie: Kamila Koziara

Weronika Szafrąńska

po rozpatrzeniu odwołania Gminy Miasta Bytom – reprezentowanej przez Prezydenta Miasta Bytomia i Skarbu Państwa – reprezentowanego przez Prezydenta Miasta Bytomia, od decyzji Prezydenta Miasta Chorzowa z dnia 27 kwietnia 2023 r. nr 8/2023, znak: UE-III.6220.36.D.2.2021.AK3 w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia pn.: "Eksploracja instalacji do przetwarzania odpadów na działce ewid. nr 6680/412, obręb Rozbark w Bytomiu przy ul. Brzezińskiej" wraz z określeniem: rodzaju i miejsca realizacji przedsięwzięcia (p. I), warunków realizacji i eksploatacji (p. II), wymagań dotyczących ochrony środowiska (p. III), niestwierdzenia potrzeby przeprowadzenia postępowania transgranicznego, ponownej oceny, porealizacyjnego (p. IV), charakterystyka przedsięwzięcia stanowi załącznik do niniejszej decyzji

na posiedzeniu w dniu 5 stycznia 2024 roku

o r z e k ł o

uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją organ pierwszej instancji orzekł, jak opisano na wstępie. W uzasadnieniu decyzji organ ten przedstawił argumenty przemawiające za wydanym rozstrzygnięciem w sprawie.

Od decyzji tej odwołanie zostało złożone przez Strony – Gminę Miasta Bytom i Skarb Państwa, które reprezentowane są przez Prezydenta Miasta Bytomia i w treści tego odwołania nie zgodzono się z zapadłym orzeczeniem.

Odwołanie zostało złożone w terminie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach przyjęło, co następuje.

W zakresie podstawy materialnoprawnej niniejszego rozstrzygnięcia zastosowanie znajduje ustawa 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 (tekst jedn. Dz. U. 2023 r. Poz. 1094 ze zm., dalej też jako: ustawa).

Na mocy art. 71 ust. 1 ustawy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych: 1/ przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2/ przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (ust. 2).

Rodzaje decyzji, których wydanie wymaga uprzedniego podjęcia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zawiera art. 72 ust. 1 ustawy. Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji, o których mowa w ust. 1, oraz zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1a. Złożenie wniosku lub dokonanie zgłoszenia następuje w terminie 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna, z zastrzeżeniem ust. 4 i 4b (ust. 3).

Z mocy art. 73 ust. 1 ustawy postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia. Dokumenty, które należy dołączyć do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wyszczególnione są w art. 74 ust. 1 ustawy.

Stosownie do art. 80 ust. 1 ustawy, jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę:

- 1) wyniki uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1;
- 2) ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- 3) wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa;
- 4) wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone.

Na mocy art. 80 ust. 2, zdanie pierwsze ustawy, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

Treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji planowanego przedsięwzięcia reguluje art. 82 ust. 1 ustawy, a art. 85 ust. 1 ustawy wskazuje, jakie elementy powinno zawierać uzasadnienie tej decyzji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach zauważa dalej, że w dniu 16 października 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023 r. Poz. 1890). Przepis przejściowy zawarty w art. 15 ust. 1 tej ustawy zmieniającej stanowi, że do spraw prowadzonych na podstawie ustawy zmienianej w art. 1 wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, z wyjątkiem przepisów art. 61 ust. 1, art. 66 ust. 1 pkt 5, art. 82 ust. 1 oraz art. 86f ust. 2 i 4 ustawy zmienianej w art. 1, które stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz stosuje się przepisy art. 86f ust. 1a, 2a i 8 ustawy zmienianej w art. 1.

Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia wpłynął do siedziby organu pierwszej instancji w dniu 28 grudnia 2018 r.

Kwalifikacji planowanego przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów dokonuje się na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t. j. Dz. U. 2016 r. Poz. 71). § 3 ust. 1 pkt 80 tego rozporządzenia do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza instalacje związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów, innych niż wymienione w 52 ust. 1 pkt 41 - 47, z wyłączeniem instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, o zainstalowanej mocy elektrycznej nie większej niż 0,5 MW lub wytwarzających ekwiwalentną ilość biogazu rolniczego wykorzystywanego do innych celów niż produkcja energii elektrycznej, a także miejsca retencji powierzchniowej odpadów oraz rekultywacja składowisk odpadów.

Dla planowanego przedsięwzięcia ustalono obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wraz ze sporządzeniem raportu o oddziaływaniu na środowisko, postanowieniem z dnia 8 listopada 2019 r. W przeprowadzonym postępowaniu organ pierwszej instancji pozyskał stanowiska organów współdziałających. Ponadto w sprawie organ pierwszej instancji zapewnił możliwość udziału społeczeństwa. Przedmiotowy teren, na którym planowane jest przedsięwzięcie, nie jest objęty przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Po analizie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz po rozważeniu stanu prawnego i faktycznego sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że zaskarżona decyzja nie może się ostać.

Wskazać należy, że stosownie do wyrażonych w art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako: kpa), zasady praworządności i zasady prawdy obiektywnej w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Rozwinięcie omawianej zasady następuje w art. 77 § 1 kpa, który stanowi, że organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 kpa).

Podkreślić należy również, że postępowanie administracyjne jest zorganizowanym procesem stosowania prawa, w ramach którego wyodrębnić należy następujące etapy: 1/ zainicjowanie tego postępowania wnioskiem strony lub z urzędu, 2/ przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, polegającego na analizie gromadzonego w sprawie materiału dowodowego 3/ przeprowadzenie postępowania dowodowego zmierzającego do zebrania w sprawie możliwie najbardziej przydatnych dowodów, w celu jej rzetelnego zbadania, 4/ dokonanie subsumcji, czyli przyporządkowania faktów uznanych za udowodnione pod konkretną normę prawną oraz 5/ wydanie rozstrzygnięcia w sprawie. Z cytowanych przepisów art. 7 i 77 § 1 kpa wynika jednoznacznie, iż postępowanie dowodowe jest oparte na zasadzie oficjalności, co oznacza, że organ administracyjny jest obowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Ponadto, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne jest zobowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a swoje stanowisko winien uzasadnić w sposób przewidziany w przepisach kpa.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że powyżej zacytowane przepisy prawa materialnego i procesowego zostały przez organ pierwszej instancji naruszone w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy.

Niezależnie od powyższej konstatacji Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że w toku postępowania odwoławczego weszła w życie wskazana powyżej zmiana

ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Organ pierwszej instancji obowiązany będzie więc przeprowadzić ponowne postępowanie z uwzględnieniem zmian wynikających z treści ustawy nowelizującej, albowiem stosownie do unormowanej w art. 6 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako: kpa) zasady praworządności organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Z zasady tej, wymagającej od organu administracji publicznej legitymowania się podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w drodze decyzji administracyjnej wynika, że podstawa ta musi istnieć w dniu wydania decyzji. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest ta, że organ wydaje decyzję na podstawie przepisów prawa materialnego obowiązującego w dacie orzekania (tak np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 313/07, LEX nr 468749 oraz z dnia 18 września 2008 r., sygn. akt II OSK 138/07, LEX nr 508498). Zasada praworządności stanowi zatem, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego i są tymi przepisami związane. Związanie organów administracji publicznej przepisami prawa powszechnie obowiązującego oznacza w szczególności, że – prowadząc postępowanie administracyjne - mają one obowiązek ustalenia prawidłowej prawnej podstawy decyzji administracyjnej.

Należy też zwrócić uwagę, że na mocy art. 15 kpa postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Istotą zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego unormowanej cytowanym przepisem jest dwukrotne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie przez dwa organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia. W ponownie prowadzonym postępowaniu organ pierwszej instancji dokona zatem analizy obowiązującego stanu prawnego w dacie wydania decyzji.

Samorządowe kolegium Odwoławcze w Katowicach zauważa następnie, że zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt. 5 ustawy, w brzmieniu sprzed omówionej powyżej nowelizacji, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien 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.

Ustawą nowelizującą nadano art. 66 ust. 1 pkt. 5 ustawy następującą treść: raport powinien zawierać opis wariantów przedsięwzięcia uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania na środowisko, ze wskazaniem wariantu wybranego do realizacji, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska; racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska może być tożsamy z wariantem wybranym do realizacji albo racjonalnym wariantem alternatywnym.

Na podstawie obowiązującego pkt. 6 wymienionego przepisu raport powinien zawierać określenie przewidywanego oddziaływania analizowanych wariantów na środowisko, w tym również w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej i katastrofy naturalnej i budowlanej, na klimat, w tym emisje gazów cieplarnianych i oddziaływania istotne z punktu widzenia dostosowania do zmian klimatu, a także możliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko, a w przypadku drogi, o której mowa w art. 24ga ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, także wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Na zasadzie obowiązującego pkt. 6a wskazanego przepisu raport powinien zawierać porównanie oddziaływań analizowanych wariantów na:

- a/ ludzi, rośliny, zwierzęta, grzyby i siedliska przyrodnicze, wodę i powietrze,
- b/ powierzchnię ziemi, z uwzględnieniem ruchów masowych ziemi, i krajobraz,

- c/ dobra materialne,
- d/ zabytki i krajobraz kulturowy, objęte istniejącą dokumentacją, w szczególności rejestrem lub ewidencją zabytków,
- e/ formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w tym na cele i przedmiot ochrony obszarów Natura 2000, oraz ciągłość łączących je korytarzy ekologicznych,
- f/ elementy wymienione w art. 68 ust. 2 pkt 2 lit. b, jeżeli zostały uwzględnione w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub jeżeli są wymagane przez właściwy organ,
- g/ wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a-f.

Na podstawie pkt. 7 powołanego przepisu raport powinien zawierać uzasadnienie proponowanego przez wnioskodawcę wariantu, z uwzględnieniem informacji, o których mowa w pkt 6 i 6a.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że przedłożony do akt sprawy raport o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko (zarówno przedłożony za pismem przewodnim z dnia 24 lutego 2020 r. oraz jego uzupełnienie przedłożone za pismem przewodnim z dnia 27 maja 2020 r.) nie spełnia wymogów zawartych w cytowanych przepisach – w odniesieniu do treści tych przepisów obowiązujących w stanie prawnym sprzed nowelizacji ustawy, która weszła w życie z dniem 16 października 2023 r. Jest on sprzeczny z tymi przepisami w zakresie wskazania typów wariantów realizacji przedsięwzięcia i niedostatecznie realizuje warunki zawarte w pkt. 6, 6a i 7 powołanego przepisu. W raporcie (w wersji przed uzupełnieniem) omówiono następujące warianty: wariant polegający na podjęciu projektowanej inwestycji, wariant związany ze zmianą technologii lub urządzeń, wariant związany ze zmianą w zagospodarowaniu terenu, wariant związany ze zmianą lokalizacji przedsięwzięcia, wariant związany z niepodejmowaniem inwestycji. Wariant polegający na podjęciu projektowanej inwestycji określono jako wariant proponowany. Wariant najkorzystniejszy dla środowiska wskazano jako wariant proponowany przez wnioskodawcę. Tymczasem cytowany przepis art. 66 ust. 1 pkt. 5 ustawy wymagał przedstawienia następujących wariantów: wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego, a także racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. Następnie w raporcie (w wersji przed uzupełnieniem) zawarto uzasadnienie wybranego przez wnioskodawcę wariantu ze wskazaniem jego oddziaływania na środowisko. W uzupełnieniu raportu podano natomiast, że inwestor rozważył dodatkowy wariant alternatywny na etapie planowania przedsięwzięcia, który polegałby na zadaszeniu lub obudowaniu instalacji oraz zastosowaniu basenu przeciwko zabrudzeniu dróg. Brak jest natomiast szczegółowego określenia przewidywanego oddziaływania analizowanych wariantów na środowisko (zgodnie z dyspozycją art. 66 ust. 1 pkt. 6 ustawy), czy też porównania oddziaływań analizowanych wariantów na elementy środowiskowe wymienione w art. 66 ust. 1 pkt. 6a ustawy. Uzasadnienie wariantu proponowanego przez wnioskodawcę nie zawiera ponadto informacji, o których mowa w pkt. 6 i 6a wymienionego przepisu – czego wymaga art. 66 ust. 1 pkt. 7 ustawy. Są to niedostatki materiału dowodowego w sprawie, które nie mogą zostać zaakceptowane. Nie pozwalają bowiem przyjąć, że jeden z kluczowych dowodów w tym postępowaniu, jakim jest raport o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko został sporządzony prawidłowo.

Za wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 września 2021 r., II SA/OI 372/21, CBOSA, należy wskazać, że [cyt:] „Wariant ma charakter pozorny, gdy nie zawiera żadnych alternatywnych rozwiązań dotyczących np. procesu technologicznego, czy też wykorzystywanych maszyn i urządzeń. Warianty przedsięwzięcia powinny się zaś różnić przede wszystkim pod względem sposobu, w jaki 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”.

Jak ponadto jednolicie zauważa orzecznictwo sądów administracyjnych [cyt:] „Zgodnie z prawidłową wykładnią art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy z 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wymagana wariantowość przedsięwzięcia polega na przedstawieniu co najmniej trzech wariantów z uzasadnieniem ich wyboru. 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 racjonalnie oddziałujący na środowisko. Nie można zatem zredukować wymaganych trzech wariantów w istocie do jednego lub kilku wariantów inwestycyjnych wraz z jednoczesnym uznaniem jednego z wariantów inwestycyjnych za najkorzystniejszy dla środowiska. Wariant najkorzystniejszy dla środowiska nie może być utożsamiany z jednym z wariantów proponowanych do realizacji przez wnioskodawcę, ponieważ decydującym czynnikiem w wyborze tego ostatniego wariantu jest czynnik najczęściej ekonomiczny, a nie ochrona środowiska”. Racjonalny wariant alternatywny i wariant najkorzystniejszy dla środowiska nie mogą mieć charakteru abstrakcyjnego czy też teoretycznego. Nie należy więc przedstawiać wariantu, którego faktyczna realizacja jest technicznie lub faktycznie niemożliwa albo jego realizacja jest skazana na niepowodzenie (np. ze względów finansowych czy środowiskowych lub społecznych). Z kolei "alternatywność" oznacza, że wariant ten musi się różnić od wariantu proponowanego przez inwestora w zakresie oddziaływania na środowisko” (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2023 r., III OSK 1384/22, podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2023 r., III OSK 962/23, CBOSA).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach zdecydowało się w niniejszym uzasadnieniu zwrócić uwagę na zaistniałe uchybienia w omówionym zakresie, choć wystąpiły one pod rządami poprzednio obowiązującego art. 66 ust. 1 pkt. 5 ustawy. Jednakże treść art. 66 ust. 1 pkt. 6, 6a i 7 pozostała niezmieniona, a – jak wykazano powyżej – złożony raport w tym zakresie zawierał poważne uchybienia.

Należy więc podkreślić, że sporządzenie odpowiednich wariantów w sposób zgodny z przepisami ustawy ma doniosłe znaczenie, ponieważ – co trzeba uwypuklić - zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy, jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika brak możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji, spośród wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5, wariant dopuszczony do realizacji. W przypadku braku możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantach, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5, oraz w przypadku braku zgody wnioskodawcy na wskazanie w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wariantu dopuszczonego do realizacji, organ odmawia wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanego przedsięwzięcia.

Organ prowadzący postępowanie obowiązany jest zatem do szczegółowej i rzetelnej analizy przedstawionych wariantów, które powinny być sformułowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Jeżeli natomiast zachodzi wadliwość przedstawionych w raporcie wariantów realizacji przedsięwzięcia, to taki raport nie spełnia ustawowych wymagań, koniecznych do wydania decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania realizacji danego przedsięwzięcia (podobnie np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2022 r., III OSK 4253/21, CBOSA).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach w pełni podziela zaprezentowane stanowisko sądów administracyjnych i stwierdza, że niezgodne z prawem przedstawienie wariantów realizacji planowanego przedsięwzięcia jest uzasadnieniem uchylenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Na gruncie niniejszej sprawy należy dodatkowo zastrzec w tym miejscu, że nastąpiła zmiana przepisów prawnych i organ pierwszej instancji powinien wziąć również pod uwagę treść art. 66 ust. 1 pkt. 5 ustawy w brzmieniu znowelizowanym.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wskazuje następnie, że aktach sprawy znajduje się wyrys z mapy ewidencyjnej, na których teren realizacji inwestycji zaznaczono kolorem czerwonym, a obszar oddziaływania inwestycji zakreślono kolorem zielonym. Organ pierwszej instancji jednakże w żaden sposób, ani w toku postępowania, ani też w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, nie zanalizował prawidłowości przedstawionego obszaru położenia inwestycji i obszaru potencjalnego jej oddziaływania. Rozpatrując sprawy związane z analizą środowiskowych uwarunkowań realizacji planowanych przedsięwzięć, należy podnieść, że istotą postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest rozpoznanie wszelkich zagrożeń i uciążliwości zamierzonego przedsięwzięcia wobec środowiska i dopiero na tej podstawie określenie wpływu planowanej inwestycji na środowisko, a następnie warunków likwidacji lub minimalizacji stwierdzonych zagrożeń (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 lutego 2012r., sygn. akt II SA/Op 592/11, LEX nr 1138691). Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach bowiem określa parametry dla konkretnego, ale przyszłego zamierzenia. Jednym z najistotniejszych elementów postępowania o ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (nie tylko w odniesieniu do ustalenia stron) jest prawidłowe określenie obszaru oddziaływania planowanej inwestycji. W tym celu ustawodawca nakazał dołączenie do wniosku o wydanie decyzji kopii mapy ewidencyjnej, na której będzie realizowane przedsięwzięcie i obejmującej przewidywany obszar, na który będzie ono oddziaływać. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma bowiem na celu zapewnienie, że realizacja zamierzonej inwestycji odbędzie się z poszanowaniem norm prawa ochrony środowiska i w zakresie przepisami tymi dozwolonym. Należy więc mieć świadomość, jakiego typu (rodzaje) oddziaływania wystąpią podczas realizacji przedsięwzięcia i eksploatacji instalacji wchodzącej/wchodzących w skład tego przedsięwzięcia oraz jaki będą miały wpływ na otaczające środowisko. W zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym nie można się jednakże doszukać jakiegokolwiek dokumentacji stwierdzającej, że zanalizowano podany przez wnioskodawcę obszar oddziaływania. Podobnie rzecz się ma z uzasadnieniem zaskarżonej decyzji, która w swej treści nie zawiera weryfikacji prawidłowości obszaru oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko. Działanie takie nie może zostać zaakceptowane, bowiem to organ administracji ma obowiązek - w toku prowadzonego postępowania - zgodnie z cytowanymi powyżej przepisami art. 7, 77 § 1 i art. 80 kpa zbadania i ewentualnego zweryfikowania prawidłowości podawanych przez wnioskodawcę danych. W tym miejscu należy również dodać, że wskazany przez wnioskodawcę obszar zasięgu oddziaływania nie wiąże organu administracji publicznej, choć organ odwoławczy nie neguje obecnie obszaru podanego przez inwestora. Wskazać jednakże należy, iż winien on zostać zbadany przez organ pierwszej instancji. Jest on bowiem zobligowany na podstawie zgromadzonych akt sprawy i przedłożonej dokumentacji do zweryfikowania i analizy przedstawionego zasięgu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Należy też podkreślić, że pojęcie oddziaływania inwestycji nie jest ograniczone jedynie do negatywnego oddziaływania na środowisko, albowiem mówiąc o oddziaływaniu konkretnego przedsięwzięcia należy mieć na uwadze również te miejsca, gdzie uciążliwości związane z przedsięwzięciem mieszczą się w granicach norm określonych przez przepisy prawa lub decyzjach na ich podstawie wydanych.

Ponownego zatem postępowania wymagać będzie kwestia prawidłowości określenia wskazanego przez inwestora przewidywanego terenu, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie oraz przewidywanego obszaru, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariacie zaproponowanym przez wnioskodawcę.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza dalej, że w konsekwencji nie jest możliwe zweryfikowanie, czy prawidłowo zostało przeprowadzone postępowanie w zakresie ustalenia stron toczącego się postępowania. Należy wziąć pod uwagę, że zgodnie z art. 28 kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Przepis ten stanowi podstawę do rozważenia, czy istnieje uprawnienie podmiotu do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego lub uczestniczenia w tym postępowaniu jako strona. Przesłanką uzyskania przez dany podmiot statusu strony w postępowaniu administracyjnym jest to, czy posiada on interes prawny lub obowiązek ze względu na który „żąda czynności organu” lub którego „dotyczy postępowanie”. Pojęcie „interes prawny” nie zostało zdefiniowane w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. W doktrynie prawa oraz w orzecznictwie przyjęto, iż mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym oznacza to samo co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danego podmiotu. Interes prawny, którego istnienie warunkuje przyznanie osobie przymiotu strony w określonej sprawie, musi bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej tej osoby. Cechami tego interesu jest to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego. Od interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, to jest stan, w którym podmiot wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, ale zainteresowania tego nie może poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającymi stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracyjnego. Interes prawny, o którym mowa w art. 28 kpa musi zatem wynikać z przepisów prawa materialnego; w niektórych wypadkach - procesowego.

Ponieważ interes prawny winien być skonkretyzowany w normie prawa materialnego, dlatego też w przedmiotowej sprawie odwołać się należy do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, albowiem istnienie interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 kpa wywodzić należy z treści tego aktu. Zatem zgodnie z art. 74 ust. 3a ustawy, stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie. Przez obszar ten rozumie się: 1/ działki przylegające bezpośrednio do działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie; 2/ działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska; 3/ działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem. Organ pierwszej instancji obowiązany zatem będzie w ponownie przeprowadzonym postępowaniu do zbadania jego strony podmiotowej, ponieważ w sprawie zabrakło analizy obszaru oddziaływania w kontekście punktów 1, 2 i 3 powołanego przepisu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wobec powyższego wydając niniejsze orzeczenie na podstawie art. 138 § 2 kpa wzięło zatem pod uwagę, co następuje.

Stosownie do unormowanej w art. 6 kpa zasady praworządności organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Na mocy art. 15 kpa postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W przedmiotowej sprawie - rozstrzyganej w trybie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji planowanego przedsięwzięcia – żaden przepis szczególny nie wyłącza zasady dwuinstancyjności tego postępowania. Należy zatem mieć na uwadze, że istotą zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest dwukrotne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie przez dwa organy o różnej właściwości instancyjnej tej samej indywidualnej sprawy administracyjnej będącej przedmiotem zaskarżonego rozstrzygnięcia. Zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą jest wyznaczony zakresem rozstrzygnięcia tej sprawy decyzją organu pierwszej instancji. W postępowaniu odwoławczym może być rozpoznana i rozstrzygnięta sprawa tożsama pod względem podmiotowym i przedmiotowym w zakresie, w jakim podlegało to postępowaniu prowadzonemu przez organ pierwszej instancji. Trzeba również wskazać, że w postępowaniu odwoławczym zastosowanie art. 136 kpa możliwe jest jedynie wówczas, gdy wymagane jest przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego. Jak bowiem przepis ten stanowi organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję (§ 1). Jeżeli decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu, organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję (§ 2). Przepis § 2 stosuje się także w przypadku, gdy jedna ze stron zawarła w odwołaniu wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, a pozostałe strony wyraziły na to zgodę w terminie czternastu dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania, zawierającego wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy (§ 3). Przepisów § 2 i 3 nie stosuje się, jeżeli przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione (§ 4).

Zgodnie zatem z art. 138 § 2 kpa organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Przesłankami więc zobowiązującymi organ administracji publicznej drugiej instancji do wydania decyzji na zasadzie art. 138 § 2 kpa są: 1/ wydanie decyzji organu pierwszej instancji z naruszeniem przepisów postępowania; 2/ konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przesłanki te winny zostać spełnione łącznie. Jak wypowiedzi się np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 października 2017 r., II SA/Go 480/17, CBOSA, [cyt:] „2. By zastosować przepis art. 138 § 2 k.p.a. organ II instancji obowiązany jest łącznie stwierdzić naruszenie przepisów postępowania oraz wykazać, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Możliwość rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 138 § 2 k.p.a., sprowadza się więc do przypadków, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, którego zakres ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie. 3. Dokonanie ustaleń mających istotny wpływ na wynik sprawy dopiero na

etapie postępowania odwoławczego naruszałoby zasadę dwuinstancyjności, bowiem ustalenia te pozbawione zostałyby możliwości dwukrotnej kontroli organów administracji”.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza wobec powyższego, że w przedmiotowej sprawie cytowane przesłanki łącznie wystąpiły, gdyż zaskarżona decyzja wydana została z takimi uchybieniami, które skutkować muszą jej uchyleniem w całości i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, z powodów powyżej wymienionych, a także z uwagi na treść przepisów art. 7, 77 § 1 oraz 80 kpa. Podane natomiast w niniejszym uzasadnieniu okoliczności uniemożliwiają uzupełnienie przez organ odwoławczy postępowania dowodowego w trybie cytowanego art. 136 kpa. Organ pierwszej instancji ponownie zatem zanalizuje obowiązujące przepisy oraz istniejący w sprawie stan faktyczny i wydając orzeczenie zgodne z prawem - uwzględni wskazane przez organ wyższego stopnia okoliczności.

Odnosząc się natomiast do treści złożonego odwołania, organ odwoławczy stwierdza, że wobec uchybień postępowania pierwszoinstancyjnego - rozstrzygnięcie sprawy nie mogło być inne, niż zapadłe. Zwraca się również uwagę, że argumenty Gminy Miasta Bytom i Skarbu Państwa powinny zostać dogłębnie rozważone, zwłaszcza w kontekście złożonego w odwołaniu wniosku Stron o rozważenie przeprowadzenia dowodu w postaci ekspertyzy wszechstronnie analizującej stan środowiska naturalnego na terenie realizacji planowanej inwestycji.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Pouczenie

Decyzja niniejsza, w myśl art. 16 § 1 kpa, jest ostateczna.

Na niniejszą decyzję nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, jednak strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Wymogi formalne sprzeciwu określają art. 46, 47, art. 64b § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wniesienie sprzeciwu od niniejszej decyzji wymaga uiszczenia wpisu stałego w wysokości 100 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 wymienionej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Realizując zasadę dostępu do informacji publicznej o środowisku, na podstawie art. 21 ust. 2 pkt. 9 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku w związku z art. 3 ust. 1 pkt. 11 lit. a, b i c ustawy, o decyzji niniejszej obwieszczono na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach oraz w siedzibie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach na tablicy ogłoszeń, a także zwrócono się do organu pierwszej instancji o podanie jej do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia.

Członek
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach

Kamila Koziara

Członek
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach

Weronika Szafrńska

Członek
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach

Beata Leszczyńska

(na oryginale właściwe podpisy)

Otrzymują:

- 1/. Gmina Miasta Bytom – Prezydent Miasta Bytomia, ul. Parkowa 2, 41 – 902 Bytom
- 2/. Skarb Państwa - Prezydent Miasta Bytomia, ul. Parkowa 2, 41 – 902 Bytom
- 3/. Spółka Restrukturyzacji Kopalń S.A. ul. Strzelców Bytomskich 207, 41-914 Bytom
- 4/. Orzeł Biały S.A., ul. Harcerska 23, 41-946 Piekary Śląskie
- 5/. Agencja Nieruchomości Rolnych, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, ul. Karolkowa 30, 00-01 Warszawa
- 6/. Radca prawny Pan Tomasz Irzyk – pełnomocnik inwestora

Adres do doręczeń:

Drogomax sp. z o. o., ul. Kędzierzyńska 17A, 41 – 902 Bytom

7/. Prezydent Miasta Chorzów, Rynek 1, 41 – 500 Chorzów wraz z aktami sprawy oraz:

1. Informacją o środowisku
2. Pismem przewodnim ws. informacji o środowisku

8/. a/a:

- a/. akta SKO w Katowicach
- b/. tablica ogłoszeń SKO w Katowicach oraz BIP – w trybie informacji o środowisku

Do wiadomości:

- 1/. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach, Pl. Grunwaldzki 8-10, 40 – 127 Katowice
- 2/. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Bytomiu, ul. S. Moniuszki 25, 41-902 Bytom
- 3/. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach, ul. H. Sienkiewicza 2, 44 - 100 Gliwice
- 4/. Drogomax sp. z o. o., ul. Kędzierzyńska 17A, 41 – 902 Bytom