

SKO.460.634.5.2022

DECYZJA

Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lesznie

w składzie:

- 1) Przewodniczący: Anna Michnikowska - Mendyka**
2) Członkowie: Sylwia Ciesielska - Zimny
Danuta Kubiak - Churas

Na podstawie art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 559), art. 1, 2, 17 i 18 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 570), §1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 198, poz. 1925) oraz art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm.), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie, po rozpatrzeniu odwołania [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE], od decyzji Wójta Gminy Lipno z dnia 4 marca 2022 r. nr ROŚ.6220.3.2021.2022 o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie zakładu produkcji pianki poliuretanowej w Wilkowicach na terenie nieruchomości o numerach geod. 833/29, 833/44, 833/45 i 833/46 położonej w obrębie Wilkowice

- uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia**

UZASADNIENIE

W piśmie z dnia 14 kwietnia 2021 r. [REDAKTOWANE], zwróciła się do Wójta Gminy Lipno o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie zakładu produkcji pianki poliuretanowej w Wilkowicach na terenie nieruchomości o numerach geod. 833/29, 833/44, 833/45 i 833/46 położonej w obrębie Wilkowice, gmina Lipno. We wniosku wskazano, że zamierzenie zalicza się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, wobec czego do wniosku załączono raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko sporządzony w miesiącu kwietniu 2021 r. Do akt sprawy załączono również uproszczone wypisy z rejestru gruntów.

Pismem z dnia 19 kwietnia 2021 r. Wójt Gminy Lipno zawiadomił Inwestora o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia. Pozostałe Strony postępowania zawiadomiono o toczącym się postępowaniu w formie obwieszczenia.

Do materiału dowodowego załączono wypis z tekstu planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lipno.

Pismem z dnia 21 kwietnia 2021 r. organ pierwszej instancji wystąpił do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Zarząd Zlewni w Lesznie, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lesznie o uzgodnienie warunków realizacji zamierzenia, o czym zawiadomiono Strony w drodze obwieszczenia.

Pismem z dnia 27 kwietnia 2021 r. Zastępca Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie przekazał według właściwości wnioski o uzgodnienie warunków realizacji inwestycji do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

Pismem z dnia 21 maja 2021 r. RDOŚ w Poznaniu zwrócił się do Wójta Gminy Lipno o przedłożenie wypisu i wyrysu z planu zagospodarowania przestrzennego, albo

informację o jego braku oraz potwierdzenie informacji na temat sposobu zagospodarowania terenu w otoczeniu przedsięwzięcia.

Odpowiedzi organ pierwszej instancji udzielił w piśmie z dnia 25 maja 2021 r.

W piśmie z dnia 24 maja 2021 r. skierowanym do Wójta Gminy Lipno PPIS w Lesznie wskazał na nieścisłości w zakwalifikowaniu zamierzenia jako przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na środowisko. Nadto, zwrócono się o złożenie wyjaśnień i uzupełnienie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

O uzupełnienie raportu zwrócił się również Kierownik Wydziału Zarządzania Środowiskiem PGW Wody Polskie (pismo z dnia 4 czerwca 2021 r.).

W piśmie z dnia 10 czerwca 2021 r. Wójt Gminy Lipno przedłożył wyjaśnienia PPIS w Lesznie.

Wyjaśnienia do PPIS w Lesznie złożył również pełnomocnik Inwestora (pismo z dnia 11 czerwca 2021 r.).

O uzupełnienie raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zwrócił się również do wnioskującej Spółki RDOŚ w Poznaniu (pismo z dnia 24 czerwca 2021 r.).

Dnia 21 czerwca 2021 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Lesznie wydał opinię nr ON-NS.9011.14.2.2021, w której zaopiniował planowane zamierzenie pod względem wymagań higieniczno-zdrowotnych środowiskowe uwarunkowania dla realizacji przedsięwzięcia z zastrzeżeniami.

W piśmie z dnia 5 lipca 2021 r. pełnomocnik Inwestora ustosunkował się do wymaganych przez PGW Wody Polskie Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu zagadnień.

Dalej, w piśmie z dnia 19 lipca 2021 r. PGW Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu wezwał Inwestora do przedłożenia uzupełnienia raportu opracowanego przez osobę posiadającą wykształcenie i doświadczenie.

Dnia 30 sierpnia 2021 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wydał postanowienie nr WR-RZŚ.4360.46.2021.NR, w którym uzgodnił realizację zamierzenia z określonymi w postanowieniu warunkami.

W piśmie z dnia 4 października i 4 listopada 2021 r. Wnioskodawca uzupełnił raport o zagadnienia, których wyjaśnienia domagał się Marszałek Województwa Wielkopolskiego.

W piśmie z dnia 6 października 2021 r. RDOŚ w Poznaniu poinformował Inwestora o konieczności ponownego uzupełnienia raportu oddziaływania zamierzenia na środowisko.

W piśmie z dnia 21 października 2021 r. pełnomocnik Wnioskodawcy odniósł się do zagadnień, których domagał się RDOŚ w Poznaniu.

Postanowieniem z dnia 24 listopada 2021 r. nr WOO-I.4221.85.2021.JP.8 Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu uzgodnił realizację wnioskowanego zamierzenia z określonymi w rozstrzygnięciu warunkami.

Pismem z dnia 25 listopada 2021 r. RDOŚ w Poznaniu przekazał materiały zgromadzone w trakcie prowadzonego w toku postępowania uzgodnieniowego dokumenty, w tym Aneks do raportu z dnia 6 sierpnia 2021 r. oraz pismo z dnia 21 października 2021 r.

Postanowieniem z dnia 1 grudnia 2021 r. Marszałek Województwa Wielkopolskiego wydał postanowienie nr DSK-III.7030.1.19.2021, w którym zaopiniował pozytywnie realizację ww. przedsięwzięcia.

W dniach 27 grudnia i 29 grudnia 2021 r. do Urzędu Gminy Lipno wpłynęły pisma mieszkańców Leszna, w których wyrażono sprzeciw wobec realizacji planowanego zamierzenia.

Dnia 30 grudnia 2021 r., 10 stycznia 2022 r. oraz 1 lutego 2022 r. do Urzędu Gminy Lipno wpłynęły pisma oraz wiadomości mieszkańców miasta Leszna przekazane na pocztę elektroniczną urząd@lipno.pl.

Nadto, do organu wpłynęło pismo [REDAKCYJNE] z dnia 27 grudnia 2021 r.

Pismem z dnia 17 stycznia 2021 r. zawiadomiono Inwestora o uprawnieniach określonych w treści art. 10 § 1 k.p.a. Pozostałe Strony postępowania zawiadomiono o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się w sprawie przed jej rozstrzygnięciem w drodze obwieszczenia.

Stanowisko w sprawie przedstawił również [REDAKTOWANE] w piśmie złożonym do Urzędu Gminy Lipno dnia 3 lutego 2022 r. oraz dnia 1 marca 2022 r.

W toczącym się postępowaniu zapewniano każdorazowo udział społeczeństwu.

W dniu 4 marca 2022 r. Wójt Gminy Lipno wydał decyzję nr ROŚ.6220.32021.2022, w której orzekł o „zatwierdzeniu przedstawionego wariantu realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie zakładu do produkcji pianki poliuretanowej w Wilkowicach z warunkami określonymi w postanowieniu PPIS w Lesznie, Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wody Polskie oraz RDOŚ w Poznaniu. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia odniesiono się do wpływu przedsięwzięcia na poszczególne komponenty środowiska. Zdaniem organu pierwszej instancji przedsięwzięcie będzie zgodne z wymaganiami ochrony środowiska, jeśli zostaną spełnione warunki określone w raporcie i decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Do decyzji załączono Charakterystykę przedsięwzięcia.

O wydanej decyzji poinformowano Strony w drodze obwieszczenia z dnia 4 marca 2022 r.

Dnia 18 marca 2022 r. do Urzędu Gminy Lipno wpłynęło na adres skrzynki mailowej pismo [REDAKTOWANE] z dnia 18 marca 2022 r. nazwane odwołaniem.

Następnie odwołanie od ww. decyzji złożył w określonym ustawowo terminie [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE]. Odwołujący zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie:

- art. 107 § 1 pkt 3 k.p.a. poprzez niewskazanie w decyzji Stron postępowania,
- art. 82 ust. 1 pkt 1 a-f u.o.o.ś., a przez to nieokreślenie elementów obligatoryjnych,
- art. 82 ust. 2 lit. a-c u.o.o.ś. polegające na niestwierdzeniu w decyzji konieczności wykonania kompensacji oraz nienałożenie obowiązku podjęcia działań unikania, zapobiegania, ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jak również nienałożenie obowiązku monitorowania,
- art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. a-b u.o.o.ś. polegające na pominięciu w uzasadnieniu decyzji informacji o przeprowadzonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa oraz niepodanie informacji w jaki

sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione ustalenia zawarte w raporcie.

Odwołanie złożył również [REDAKTOWANE], który wskazał, że działa w imieniu [REDAKTOWANE].

Pismem z dnia 25 marca 2022 r. Wójt Gminy Lipno przekazał odwołania wraz z aktami sprawy.

Obwieszczeniem z dnia 30 marca 2022 r. tutejsze Kolegium poinformowało Strony o wszczęciu postępowania odwoławczego, jednocześnie pouczając o uprawnieniach wynikających z treści art. 10 § 1 k.p.a. W tym samym dniu wystosowano również informację do społeczeństwa.

W dniu 31 marca 2022 r. na adres mailowy urząd@lipno.pl wpłynęły odwołania [REDAKTOWANE].

Dnia 1 kwietnia 2022 r. na ww. skrzynkę Urzędu wpłynęła wiadomość od [REDAKTOWANE]

Następnie wraz z pismem z dnia 24 marca 2022 r. [REDAKTOWANE] przedłożył pełnomocnictwo udzielone przez [REDAKTOWANE] do reprezentowania w niniejszej sprawie.

Dnia 4 kwietnia 2022 r. wpłynęło odwołanie [REDAKTOWANE] z dnia 30 marca 2022 r. Odwołanie nadane zostało za pośrednictwem placówki pocztowej w dniu 1 kwietnia 2022 r. Odwołanie złożone zostało w ustawowym terminie. Skarżący zarzucił ww. rozstrzygnięciu naruszenie:

- art. 107 § 1 pkt 3 k.p.a. poprzez nie wskazanie w decyzji Stron postępowania,
- art. 82 ust. 1 pkt 1 a-f ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...) poprzez nieokreślenie w decyzji jej elementów obligatoryjnych wymienionych w treści wskazanego przepisu,
- art. 82 ust. 2 a-c ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...) polegające na niestwierdzeniu w decyzji konieczności wykonania kompensacji oraz nienałożenie obowiązku podjęcia działań w celu unikania, zapobiegania, ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jak również nienałożenie obowiązku monitorowania pomimo, że w dokumentacji zgromadzonej w sprawie wynika

zaistnienie przesłanek obligujących organ do uwzględnienia powyższych obowiązków w treści decyzji,

- art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. A-b ww. ustawy polegające na pominięciu w uzasadnieniu decyzji informacji o przeprowadzonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz o tym w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie uwzględnione uwagi społeczeństwa oraz niepodanie informacji w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie uwzględnione ustalenia zawarte w raporcie oraz uzgodnienia i opinie organów, o których mowa w treści art. 77 ust. 1 ustawy.

W dniu 19 kwietnia 2022 r. do Kolegium wpłynęło pismo reprezentującego Inwestora pełnomocnika opatrzone tą samą datą. W ww. piśmie ustosunkowano się do zarzutów zawartych w odwołaniach.

Pismami z dnia 19 kwietnia 2022 r. Kolegium zawiadomiło Strony o pozostawieniu odwołań [REDAKTION] [REDAKTION] wniesionych za pośrednictwem skrzynki elektronicznej Urzędu bez rozpoznania. Podobnie, bez rozpoznania pozostawiono odwołanie [REDAKTION] wniesione na adres skrzynki elektronicznej Urzędu Gminy Lipno.

Wezwano również [REDAKTION] do uzupełnienia braków formalnych odwołania złożonego w imieniu [REDAKTION] poprzez przedłożenie pełnomocnictwa do reprezentowania [REDAKTION] (pismo z dnia 19 kwietnia 2022 r.).

W dniu 29 kwietnia 2022 r. do organu odwoławczego wpłynęło pismo [REDAKTION] [REDAKTION] w którym Strona przedstawiła dodatkowe uwagi do toczącego się postępowania (pismo z dnia 27 kwietnia 2022 r.).

Nadto, w dniu 28 kwietnia 2022 r. do Kolegium wpłynęło pismo [REDAKTION] [REDAKTION] z dnia 26 kwietnia 2022 r. (nadane za pośrednictwem placówki pocztowej dnia 27 kwietnia 2022 r.), w którym Strona zwróciła się o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania od decyzji Wójta Gminy Lipno z dnia 4 marca 2022 r.

W piśmie z dnia 26 kwietnia 2022 r. (nadanym za pośrednictwem placówki pocztowej dnia 28 kwietnia 2022 r.) [REDAKTION] również zwróciła się o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania od decyzji Wójta Gminy Lipno z dnia 4 marca 2022 r.

Pismami z dnia 2 maja 2022 r. SKO w Lesznie wezwało [REDAKTOWANE] do uzupełnienia braków formalnych wniosków o przywrócenie terminu do wniesienia odwołań.

Braki formalne zostały uzupełnione przez [REDAKTOWANE] po terminie przewidzianym w wezwaniu, natomiast [REDAKTOWANE] uzupełniła braki formalne wniosku w wyznaczonym w wezwaniu terminie.

Postanowieniem z dnia 16 maja 2022 r. nr SKO.460.634.5.2022/P1 oraz z dnia 27 maja 2022 r. nr SKO.460.634.5.2022/P2 Kolegium odmówiło przywrócenia terminu do złożenia odwołania odpowiednio [REDAKTOWANE]

Następnie postanowieniami z dnia 27 maja 2022 r. nr SKO.460.634.5.2022/P3 i nr SKO.460.634.5.2022/P4 SKO w Lesznie stwierdziło, że odwołania złożone przez ww. wniesione zostały z uchybieniem terminu przewidzianego w ustawie.

Postanowieniem z dnia 4 maja 2022 r. Kolegium zawiadomiło Strony o braku możliwości załatwienia sprawy w ustawowym terminie, podając przyczyny i określając nowy termin rozpoznania sprawy.

Pismem z dnia 9 maja 2022 r. organ odwoławczy wezwał [REDAKTOWANE] do uzupełnienia braków formalnych odwołania.

W piśmie, które wpłynęło do Kolegium dnia 12 maja 2022 r. [REDAKTOWANE] zwrócił się o „nadanie dalszego biegu” odwołaniu z dnia 30 marca 2022 r.

Nadto w dniu 27 maja 2022 r. Kolegium zawiadomiło [REDAKTOWANE] o pozostawieniu odwołania, w którym wskazano, że reprezentuje [REDAKTOWANE], bez rozpoznania wobec nieuzupełnienia braków formalnych.

W dniu 1 czerwca 2022 r. do Kolegium wpłynęło pismo [REDAKTOWANE], w którym zwrócono się o uwzględnienie w rozpoznaniu sprawy zarzutów złożonych przez Stronę. Jednocześnie załączono podpisane odwołanie.

Po rozpatrzeniu sprawy i złożonych odwołań, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie zważyło, co następuje:

Odwołania okazały się uzasadnione, aczkolwiek nie wszystkie zarzuty w nich podniesione są trafne.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że odwołania złożone zostały przez Strony postępowania. Odwołujący posiadają nieruchomości zlokalizowane w obszarze znajdującym się w odległości [REDACTED] od granic terenu objętego wnioskiem.

Następnie, zaznaczenia wymaga, że przedmiotem postępowania odwoławczego jest ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej rozstrzygniętej decyzją organu pierwszej instancji. Z zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.) wynika obowiązek podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy administracyjnej.

Z uwagi na powyższe organ odwoławczy poddał wnikliwej analizie całość materiału dowodowego, zgromadzonego przez organ pierwszej instancji, stanowiącego podstawę wydania zaskarżonej decyzji.

Kontrolowana decyzja została wydana na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2373 z późn. zm.).

Dalej, zwrócić należy uwagę na przepis art. 59 ust. 1 ww. ustawy, według którego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko:

- 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1.

Rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2020 r., poz. 1839).

Nie ulega wątpliwości w niniejszej sprawie, że planowane przedsięwzięcie zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a ww. rozporządzenia należy do przedsięwzięć mogących

zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Zakład produkcji pianki poliuretanowej zalicza się bowiem do instalacji służących do wyrobu substancji przy zastosowaniu procesów chemicznych do wytwarzania podstawowych produktów lub półproduktów chemii organicznej.

Wiązało się to ze sporządzeniem w toku postępowania przez Spółkę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko sporządzony został w miesiącu kwietniu 2021 r., a Wnioskodawca przedłożył go wraz z wnioskiem.

Następnie, zwrócić należy uwagę na przepis art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej stanowiący, że raport 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.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zatem zawierać opis analizowanych, co najmniej trzech wariantów jego realizacji. Są to po pierwsze, wariant proponowany przez wnioskodawcę, po drugie racjonalny wariant alternatywny, po trzecie wariant najkorzystniejszy dla środowiska, a także uzasadnienie ich wyboru. Raport musi także określać przewidywane oddziaływanie na środowisko każdego z analizowanych wariantów (art. 66 ust. 1 pkt 6). Raport powinien także zawierać opis przewidywanych skutków dla środowiska, jeżeli w ogóle nie zostanie zrealizowane dane przedsięwzięcie (art. 66 § 1 pkt 4). 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 proponowany wariant, który może być zaakceptowany przez organ. Wariant najkorzystniejszy dla środowiska jest trzecim z wariantów, którego opis powinien zawierać raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Ilość wymaganych do przedstawienia w raporcie wariantów realizacji przedsięwzięcia nie zależy zatem od woli i uznania, a także oceny inwestora. Inwestor jest obowiązany

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 środowiskowej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. II OSK 813/16; z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 89/16, publ.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się również, że celem wariantowania jest niedopuszczenie do podjęcia działalności mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko. Skuteczność działań prewencyjnych w indywidualnej ocenie konkretnego przedsięwzięcia uzależniona jest w dużej mierze od jakości opracowanych w raporcie wariantów oraz prawidłowej ich oceny przez organ wydający decyzję środowiskową. Zasada prewencji w ocenie oddziaływania na środowisko wymaga stosowania odpowiednich rozwiązań technicznych i technologicznych, które powinny znaleźć się w opisie wariantów. Warianty przedsięwzięcia powinny się 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. Ustawodawca w żaden sposób nie definiuje racjonalnego wariantu alternatywnego. Pewne jest jednak, że opis analizowanych wariantów powinien być na tyle rzetelny i dokładny, by organ rozpatrujący sprawę mógł zbadać, czy przedsięwzięcie powinno być realizowane w wariacie proponowanym przez inwestora, czy też w wariacie alternatywnym. 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 (tak m.in.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dn. 7 czerwca 2018 r. w spr. sygn. akt IV SA/Po 343/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dn. 26 kwietnia 2018 r. w spr. sygn. akt IV SA/Po 79/18 - CBOSA: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że "racjonalność" wariantu oznacza, że wariant taki faktycznie mógłby zostać wybrany przez organ dokonujący oceny raportu zamiast wariantu zaproponowanego przez inwestora. Racjonalny wariant alternatywny

nie może mieć więc charakteru abstrakcyjnego czy też teoretycznego. Z kolei "alternatywność" oznacza, że wariant ten musi się różnić od wariantu proponowanego przez inwestora w zakresie oddziaływania na środowisko. "Alternatywność" wymaga, co do zasady, zaproponowania wariantu różnego pod względem kryteriów przestrzennych (jak np. lokalizacja, skala i rozmiar inwestycji) lub technologicznych (jak np. rodzaj użytych materiałów, moc i produktywność zainstalowanych urządzeń). Nie jest też wykluczone odwoływanie się do innych różnic, wynikających np. z kryteriów ekonomicznych i społecznych. Bezsprzecznie wariant racjonalny nie może mieć charakteru pozornego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1871/17- Baza CBOIS).

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2017 r. wydanym w sprawie sygn. akt II OSK 558/17 (Lex nr 2441374) Sąd stwierdził, że raport środowiskowy powinien zawierać opis i analizę trzech wariantów. W opisie poszczególnych wariantów powinny być zachowane jednakowe proporcje. Nie jest dopuszczalna sytuacja, w której raport obejmuje przede wszystkim analizę oddziaływania na środowisko wariantu proponowanego przez wnioskodawcę i marginalnie analizuje pozostałe warianty.

Podkreślenia także wymaga, że w obecnym stanie prawnym w świetle jednoznacznej dyspozycji art. 66 ust. 1 pkt 5 tzw. wariant zerowy nie jest wariantem dopuszczalnym przez ustawodawcę. Niepodejmowanie przedsięwzięcia nie jest zatem wariantem realizacji przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt. 5. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 16 maja 2017 r. w spr. sygn. akt II OSK 2105/16, Legalis Numer 1629565; z dnia 6 marca 2018 r. w spr. sygn. akt II OSK 1221/16; z dnia 21 lutego 2018 r. w spr. sygn. akt II OSK 1871/17- Baza CBOSA).

Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że wariant racjonalny nie może mieć charakteru pozornego, tj. nie może sprowadzać się do zaproponowania realizacji przedsięwzięcia w tej samej lokalizacji przy niewielkich różnicach technologicznych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w spr. sygn. akt II OSK 1871/17, dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

W wyroku z dnia 30 lipca 2019 r. wydanym w sprawie sygn. akt II OSK 1686/18 (LEX nr 2752105) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że warianty realizacji przedsięwzięcia stanowią jeden z najważniejszych instrumentów oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, dlatego też inwestor jest obowiązany przedłożyć taki raport, w którym zostanie rzetelnie przedstawiona analiza wszystkich wariantów. Analizowane warianty powinny przy tym różnić się od siebie pod względem sposobu, w jaki przedsięwzięcie będzie oddziaływać na środowisko. W zależności od rodzaju przedsięwzięcia warianty mogą być zróżnicowane m. in. pod względem jego lokalizacji, przyjętych rozwiązań technologicznych, skali przedsięwzięcia, czy mocy planowanych instalacji, urządzeń. NSA podkreślał, że zarówno ilość wymaganych do przedstawienia w raporcie wariantów realizacji przedsięwzięcia, jak i obowiązek zawarcia w raporcie należytego uzasadnienia wyboru rozpatrywanych wariantów oraz wyczerpującego określenia przewidywanego oddziaływania na środowisko każdego z nich, nie zależy od woli i uznania, a także od oceny inwestora. Ustawodawca zakłada konieczność analizy przez inwestora wariantów inwestycji i ich przedstawienia w taki sposób, by organ wydający decyzję środowiskową dysponował materiałem do dokonania własnej analizy, który z tych wariantów jest możliwy do realizacji z punktu widzenia zagrożeń dla środowiska. Inwestor nie może więc z góry ograniczać możliwości analizy oddziaływań na środowisko wynikających z różnych wariantów planowanego przedsięwzięcia przez przedstawienie opisu tylko jednej wersji, przy wyborze której kierował się na dodatek jako decydującym czynnikiem ekonomicznym.

Kolegium powyższe wywody z orzeczeń sądów administracyjnych podziela.

W zasadniczym w niniejszej sprawie dokumencie, tj. Raporcie oddziaływania inwestycji na środowisko na stronie 25 i 26, a także sporządzonym na etapie postępowania uzupełnieniu do raportu, nie przedstawiono trzech oddzielnych wariantów. W punkcie 5 raportu wskazano ogólnie na możliwe aspekty wariantowania inwestycji. Dalej podkreślono, że wariantowanie inwestycji mogło polegać wyłącznie na zróżnicowaniu cząstkowym rozwiązań technicznych w stosunku do wariantu inwestorskiego, a także że wszelkie zasadnicze zmiany w zakresie technologii i lokalizacji skutkowałyby podważeniem ekonomicznego sensu przedsięwzięcia,

dlatego też wariant zastępczy jest równoważny z wariantem zerowym i nie będzie dalej rozważany.

Tymczasem, jak już zaznaczono wyżej, przedstawienie minimum trzech oddzielnych wariantów pozwala na utworzenie siatki porównawczej, na gruncie której organ weryfikuje proponowany wariant, który może być zaakceptowany.

Warianty realizacji przedsięwzięcia stanowią jeden z najważniejszych środków oceny oddziaływania na środowisko. Dlatego też inwestor jest obowiązany 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 o udostępnianiu informacji, a nie tylko wariantu, którym z przyczyn oczywistych inwestor jest zainteresowany. Kryterium ekonomiczne może stanowić element uzasadnienia wyboru określonego wariantu, ale nie usprawiedliwia pominięcia w raporcie, co do zasady, analizy innych wariantów.

Brak spełnienia wymogu przedstawienia trzech odrębnych wariantów zamierzenia oznacza, że raport nie spełnia ustawowych wymagań, koniecznych do wydania decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania realizacji danego przedsięwzięcia (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 19 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1376/12, z 20 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2564/12, z 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1729/16, z 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 2320/17, z 10 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2235/19, publ. na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

Dodać również trzeba, że w opisie poszczególnych wariantów powinny być zachowane jednakowe proporcje. Wszystkie warianty powinny być konkretne, powinny zawierać elementy pozwalające na ich identyfikację, wyróżnienie cech charakteryzujących je i w efekcie pozwalających na porównanie z wariantem proponowanym przez inwestora.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest podstawowym dowodem w sprawie środowiskowej. Wydanie pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w oparciu o ustalenia wynikające z raportu niespełniającego wymagań formalnych byłoby wadliwe już chociażby tylko z powodu naruszenia

zasady prewencji wynikającej z art. 6 ust. 1 prawa ochrony środowiska. Kolegium uznało, że nieprawidłowe byłoby uzupełnianie raportu w tak istotnym zakresie na etapie postępowania przed organem drugiej instancji.

Zaznaczenia również wymaga, że po wydaniu w dniu 21 czerwca 2021 r. opinii przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lesznie raport o oddziaływaniu wnioskowanej inwestycji na środowisko był wielokrotnie uzupełniany. W ocenie organu odwoławczego, przedmiotem opinii powinien być nie tylko raport, ale również złożone na późniejszym etapie uzupełnienia. Wszelkie zatem uzupełnienia raportu organ pierwszej instancji winien przekazać organowi opiniującemu, nawet w sytuacji gdy opinia została już wydana.

Dalej, zwrócić należy uwagę, że z akt sprawy wynika, że w dniu 11 sierpnia 2021 r. do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu wpłynęło uzupełnienie raportu oddziaływania na środowisko objętego wnioskiem zamierzenia. Tymczasem powyższego uzupełnienia raportu brak jest w aktach sprawy, co należy uzupełnić.

Na marginesie Kolegium wskazuje, że w przedmiotowej sprawie dokonano szeregu uzupełnień raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W niniejszej decyzji organ odwoławczy zwrócił uwagę na kolejne zagadnienia, które wymagają doprecyzowania w tymże dokumencie. Skład orzekający dostrzega, że żaden przepis prawa nie daje podstaw do nałożenia na Stronę obowiązku przedłożenia ujednoliconej wersji raportu oddziaływania na środowisko, niemniej jednak - wobec takiej jak w rozpoznawanej sprawie ilości uzupełnień – przedłożenie ujednoliconej wersji raportu mogłoby się okazać pomocne dla dokonania całościowej i rzetelnej oceny zebranego materiału dowodowego i przyspieszyć toczące się postępowanie. Oczywiście zaznaczenia wymaga, że brak w materiale dowodowym ujednoliconego raportu nie wpływa w żaden sposób na wynik rozstrzygnięcia.

Następnie, zaznaczenia wymaga, że zgodnie z treścią przepisu art. 66 ust. 1 pkt 19 wspomnianej wyżej ustawy, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać datę sporządzenia raportu, imię, nazwisko i podpis autora, a w przypadku gdy wykonawcą raportu jest zespół autorów - imię, nazwisko i podpis kierującego tym zespołem oraz imiona, nazwiska i podpisy członków zespołu autorów.

Z powyższego wynika, że nie jest obojętne kto sporządził raport. Informacja o autorze raportu ma służyć do identyfikacji osoby lub osób opracowujących raport i oceny ich kompetencji, posiadania wiedzy w zakresie omawianych zagadnień. W judykaturze nie budzi wątpliwości, że raport powinien być sporządzony przez specjalistę, który posiada fachową wiedzę (por. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 595/17, LEX nr 2624747).

Brak podpisu raportu lub jego uzupełnienia przez autora (autorów) stanowi brak formalny, który może mieć istotne znaczenie przy ocenie mocy dowodowej raportu. W wyroku z dnia 16 października 2019 r. wydanym w sprawie sygn. akt II OSK 2910/17 (LEX nr 2748317) Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, że brak podpisu raportu uniemożliwia identyfikację autora raportu, co oznacza w konsekwencji brak możliwości uwzględnienia jego treści w kontekście wydania decyzji środowiskowej.

Takie same kryteria – w ocenie Kolegium - należy stosować przy uzupełnianiu raportu.

W rozpoznawanej sprawie raport został sporządzony przez [REDAKTOWANE]. Autorzy raportu podpisali raport własnoręcznie. Natomiast nie wszystkie uzupełnienia do raportu składane w toku postępowań opiniujących i uzgadniających zostały podpisane przez autorów raportu. Część z nich została podpisana bowiem przez pełnomocnika reprezentującego wnioskującą Spółkę, co skład orzekający uznał również za nieprawidłowe.

Jednocześnie organ odwoławczy zwraca uwagę na treść przepisu art. 66 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zgodnie z którym raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać analizę możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem.

W punkcie 18 raportu jego autorzy zawarli rozważania określone jako „Analizę możliwych konfliktów społecznych”, przy czym z treści powołanego fragmentu wynika, że opisano w nim emisję zanieczyszczeń powodowaną przez planowane zamierzenie, wskazując również, że przedsięwzięcie nie powinno budzić konfliktów na linii inwestor – społeczeństwo. Analiza akt sprawy i zgłaszanych w toku

postępowania sprzeciwów wobec realizacji planowanego zamierzenia skłania natomiast do przyjęcia, że nieuzasadnione są twierdzenia autorów raportu co do braku możliwych konfliktów społecznych.

W świetle brzmienia art. 66 ust. 1 pkt 15 ww. ustawy, a także mając na względzie naczelne dyrektywy postępowania administracyjnego wynikające z przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., z których wynika obowiązek wszechstronnego zbadania sprawy, autor (autorzy) raportu powinni się odnieść do uwag wniesionych przez społeczność lokalną, a tym bardziej strony postępowania, kwestionujące konkretne ustalenia raportu, co umożliwi uzyskanie stanowiska fachowego podmiotu w spornym zakresie. Dopiero, gdy organ uzyska odpowiedź wyspecjalizowanego podmiotu, który jest autorem przyjętych założeń, może negocjować wniesione uwagi. Takie działanie jest też zasadne w świetle treści art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. a, który to obliguje organy orzekające do wyjaśnienia w uzasadnieniu decyzji w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 850/20, LEX nr 3157796).

Kolegium podkreśla również, że w aktach sprawy nie ma zapisu raportu w wersji elektronicznej (na informatycznym nośniku danych). Tymczasem według przepisu art. 74 ust. 2 ww. ustawy, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i kartę informacyjną przedsięwzięcia przedkłada się w formie pisemnej oraz na informatycznych nośnikach danych z ich zapisem w formie elektronicznej w liczbie odpowiednio po jednym egzemplarzu dla organu prowadzącego postępowanie oraz każdego organu opiniującego i uzgadniającego.

Nadto Kolegium wskazuje, iż organ w uzasadnieniu decyzji bezkrytycznie wskazał na zapisy raportu o oddziaływaniu inwestycji na środowisko. W ocenie składu orzekającego, organ nie zawarł pełnej oceny tegoż raportu w uzasadnieniu decyzji. Tymczasem raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest dokumentem prywatnym inwestora będącym dowodem w postępowaniu administracyjnym i podlegającym ocenie właściwego organu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2009 r., sygn. II OSK 383/08, Lex nr 526577, a także z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. II OSK 363/06, Nieruchomości 2007, nr 7, s. 15, akceptowany przez K.

Gruszeckiego "Ustawa o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz" Pressom sp. z o.o. Wrocław 2009 s. 179 uw. 2). Tym samym raport nie jest w istocie opinią biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a., a jedynie ma status dokumentu prywatnego będącego ekspertyzą rzeczoznawcy, będący w istocie przedstawieniem własnego poglądu przez daną stronę przy zaakcentowaniu, że pogląd ów odpowiada stanowisku rzeczoznawcy (K. Knoppek "Dokument w procesie cywilnym" Poznań 1993 s. 107- 108; T. Ereciński w: "Kpc. Komentarz" LexisNexis 2009 t. 1 s. 712 uw. 15, s. 758 uw. 18). Tym niemniej raport sporządzany przez inwestora wchodzi w skład materiału dowodowego sprawy, jest dowodem z dokumentu i jak każdy inny dowód podlega regułom postępowania dowodowego, w tym swobodnej ocenie dowodów zgodnie z art. 80 k.p.a.

Zatem w wydanej decyzji organ winien dokonać wnikliwej oceny przedłożonego raportu, będącego elementem materiału dowodowego, w tym wskazać dlaczego raport uznał za dokument wiarygodny, niebudzący jego żadnych wątpliwości. Tymczasem organ pierwszej instancji nie odniósł się wystarczająco do powyższej kwestii w wydanej decyzji.

Jednocześnie skład orzekający wskazuje na przepis art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, według którego w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ:

- 1) określa:
 - a) rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia; w przypadku inwestycji w zakresie terminalu oraz strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, miejsce realizacji przedsięwzięcia określa się za pomocą mapy w skali zapewniającej czytelność przedstawionych danych, z zaznaczonym przewidywanym terenem, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, stanowiącej załącznik do decyzji,

- b) istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich,
 - c) wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1, w szczególności w projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym, w przypadku decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14, 18, 23, 26 i 27,
 - d) wymogi w zakresie przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych, w odniesieniu do przedsięwzięć zaliczanych do zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnych awarii w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska,
 - e) wymogi w zakresie ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których przeprowadzono postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko,
 - f) gotowość instalacji do wychwytywania dwutlenku węgla w przypadku instalacji do spalania paliw w celu wytwarzania energii elektrycznej, o elektrycznej mocy znamionowej nie mniejszej niż 300 MW;
- 2) w przypadku gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika potrzeba:
- a) wykonania kompensacji przyrodniczej - stwierdza konieczność wykonania tej kompensacji,
 - b) unikania, zapobiegania, ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko - nakłada obowiązek tych działań,
 - c) monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko - nakłada obowiązek monitorowania, określając jego zakres, termin i obowiązki co do przedłożenia informacji o jego wynikach regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, organowi wydającemu decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz, gdy jest to uzasadnione, wskazuje inne organy, którym należy przedłożyć wyniki, spośród następujących:

- wójt, burmistrz lub prezydent miasta,
 - starosta,
 - marszałek województwa,
 - wojewódzki inspektor ochrony środowiska;
- 3) w przypadku, o którym mowa w art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, stwierdza konieczność utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania;
- 4) przedstawia stanowisko w sprawie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia 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, 10, 14 i 18, z zastrzeżeniem pkt 4a i 4b; nie dotyczy to inwestycji w zakresie terminalu;
- 4a) nakłada obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej lub inwestycji jej towarzyszącej, o których mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących;
- 4b) może nałożyć obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na prace przygotowawcze, o których mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących;
- 5) może nałożyć na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia oraz wskazując inne organy, którym także należy ją przedstawić;
- 6) w przypadku stwierdzenia konieczności utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania - nakłada obowiązek wykonania analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia oraz wskazując inne organy, którym także należy ją przedstawić.

Każda decyzja w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań powinna spełniać wymogi zarówno z art. 82 ww. ustawy, jak i z art. 107 k.p.a.

W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, której wydanie było poprzedzone przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko, w świetle powołanego wyżej można wyróżnić składniki obligatoryjne (wskazane w art. 82 ust. 1 pkt 1 ustawy udostępnianiu informacji o środowisku (...)), które muszą się znaleźć w każdej decyzji oraz fakultatywne (wymienione w art. 82 ust. 1 pkt 2).

W kwestionowanym rozstrzygnięciu Wójt Gminy Lipno w sentencji „zatwierdził przedstawiony wariant realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie zakładu do produkcji pianki poliuretanowej w Wilkowicach (...)”, wskazując na wymagania określone w opinii PPIS w Lesznie, Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu PGW Wody Polskie oraz RDOŚ w Poznaniu. Decyzja nie zawiera natomiast wyczerpujących ustaleń, które – zgodnie z treścią przepisu art. 82 ust. 1 ww. ustawy – winny zostać uwzględnione w decyzji środowiskowej.

Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że rozstrzygnięcie aktu administracyjnego, jako istotny element decyzji wymagany art. 107 § 1 k.p.a., powinno być sformułowane w sposób jednoznaczny, bez merytorycznych powtórzeń w poszczególnych jego częściach, niewymagający do jego rozumienia, czy wykonania - szczególnej analizy, w tym polegającej na porównaniu poszczególnych elementów jego treści - ostatecznie po to, aby dojść do jego istoty. Tymczasem organ pierwszej instancji przepisał wprost do decyzji wymagania określone przez poszczególne organy uzgadniające i opiniujące, podczas gdy winien je najpierw wszystkie łącznie przeanalizować i uwzględnić w wydanym rozstrzygnięciu w sposób umożliwiający jasną i pełną ocenę wymagań koniecznych dla realizacji zamierzenia. Nieprawidłowe w ocenie Kolegium jest powielanie warunków dotyczących np. kwestii odpadów czy innych zagadnień w różnych częściach decyzji. Poszczególne warunki określone przez organy uzgadniające czy opiniujące winny być zebrane, przeanalizowane i w sposób uporządkowany wpisane do decyzji środowiskowej tak, aby decyzja była jasna i aby nie trzeba było szukać określonych warunków w różnych częściach rozstrzygnięcia.

Ponadto, ustalenia decyzji winny określać konkretne wymagania ochrony środowiska, a więc warunki jakie powinny być spełnione, by zminimalizować wpływ na środowisko negatywnych dla niego czynników związanych z realizacją inwestycji. Tymczasem w zaskarżonej decyzji użyto sformułowań w postaci „możliwie jak najdalej”, co Kolegium również uznało za nieprawidłowe.

Zaznaczyć również trzeba, że właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony, o czym stanowi przepis art. 80 ust. 2 zd. 1 ww. ustawy. Przy ocenie zgodności przedsięwzięcia z planem miejscowym wymagana jest szeroka wykładnia przepisów planu dotyczących przeznaczenia terenu. Organ, dokonując oceny zgodności planowanej inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, obowiązany jest do szczegółowej analizy wszystkich postanowień planu mających zastosowanie do konkretnej inwestycji, co oznacza, że nie jest wystarczające lakoniczne, jednozdaniowe i arbitralne stwierdzenie, że taka zgodność bądź niezgodność ma miejsce w sprawie (wyrok WSA w Olsztynie z 23.12.2013 r., II SA/OI 984/13, LEX nr 1414047).

Uzasadnienie zaskarżonego rozstrzygnięcia nie pozwala przyjąć, że organ ten dokonał kompleksowej analizy zgodności planowanego przedsięwzięcia z obowiązującymi przepisami, a zwłaszcza z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lipno. Dla prawidłowego zbadania i wykazania takiej zgodności bądź jej braku należy dokonać kompleksowej analizy poszczególnych zapisów planu, a następnie przedstawić tą analizę w sposób przejrzysty w przyjętym rozstrzygnięciu.

Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że w orzecznictwie podkreśla się, że jeżeli już na samym początku realizacji przedsięwzięcia wszystkie jego skutki środowiskowe są dobrze znane i nie budzą wątpliwości, to w zasadzie nie ma podstaw do nakładania obowiązku ponownego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Natomiast jeżeli planowane przedsięwzięcie należy do grupy tych, których wpływ na środowisko jest trudny do przewidzenia lub na etapie prowadzenia postępowania w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia pojawiły się co

do tego wątpliwości, to organ administracji, wydając decyzję pozytywną, kierując się zasadą przezorności, powinien nałożyć obowiązek ponownego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Oznacza to, że nakładanie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania musi mieć charakter przemyślany, a w aktach sprawy muszą się znajdować dowody potwierdzające taką konieczność.

W ponownie prowadzonym postępowaniu organ pierwszej instancji – po uzupełnieniu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – winien zatem dokonać analizy ww. dokumentu, rozważając czy zamierzenie wymaga przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Kolegium zwraca także uwagę, że w toku postępowania do Urzędu Gminy Lipno wpływały na adres poczty elektronicznej urząd@lipno.pl pisma tak Stron postępowania jak i przedstawicieli społeczeństwa. Tymczasem według art. 63 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.) podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych. Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania.

Zaznaczenia również wymaga, że wszelkie pisma przedkładane do akt sprawy winny być podpisywane przez wnoszącego.

W ww. zakresie postępowanie wymaga zatem uzupełnienia.

Zarzuty zawarte w złożonych odwołaniach Kolegium uwzględniło w zakresie określonym powyżej.

Odnosząc się do pozostałych argumentów Skarżących, zwrócić należy uwagę, że przedmiotem niniejszej sprawy jest ustalenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wydawana na wstępnym etapie procesu inwestycyjnego. Stanowi rozstrzygnięcie wstępne wobec kolejnych, formalnych zgód właściwych organów (np. decyzji o warunkach zabudowy, pozwolenia na budowę), niezbędnych do faktycznego rozpoczęcia prac. Postępowanie poprzedzające wydanie decyzji o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań służy bowiem jedynie ocenie na tym wstępnym etapie

wszystkich potencjalnych zagrożeń dla środowiska oraz podjęciu próby wypracowania rozwiązań eliminujących lub maksymalnie minimalizujących negatywne oddziaływania na środowisko.

Następnie, podkreślić trzeba, że decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych ma charakter związany. Organ właściwy do wydania decyzji nie ma swobody działania, a katalog podstaw wydania decyzji negatywnych ma charakter zamknięty. Podstawą do odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z art. 81 ust. 1-3 ww. ustawy może być: niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, odmowa uzgodnienia warunków przez organ uzgadniający, brak zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w innym wariantcie, wykazanie, że przedsięwzięcie może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami. W sytuacji, gdy żadna z wymienionych okoliczności nie zachodzi organ jest zobowiązany do określenia środowiskowych uwarunkowań.

Dalej za nieuzasadniony Kolegium uznało zarzut dotyczący braku wskazania „kręgu adresatów decyzji”. Wyjaśnienia wymaga, że w komparacji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zamieszcza się jedynie dane wnioskodawcy. Natomiast w przypadku tzw. publicznego zawiadomienia o treści decyzji na zasadach określonych w art. 49 k.p.a. ze względu na zasadę braku indywidualnych doręczeń decyzji w tzw. rozdzielniku nie zamieszcza się danych tych stron, którym orzeczenie nie jest doręczane (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 2 marca 2021 r., II SA/Rz 1192/20, LEX nr 3161318).

W przedmiotowej sprawie wobec faktu, iż liczba Stron przedmiotowego postępowania przekracza 10 do doręczeń zastosowano treść przepisu art. 49 k.p.a. - zgodnie z treścią art. 74 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...). Tym samym w rozdzielniku brak było obowiązku wskazywania danych Stron postępowania, prawidłowo poprzestając na zaznaczeniu, że Strony postępowania otrzymują rozstrzygnięcie w trybie art. 49 k.p.a.

Nadto, na podstawie akt sprawy można zidentyfikować krąg podmiotów uznanych za Strony postępowania. W materiale dowodowym znajdują się bowiem

uproszczone wypisy z rejestru gruntów nieruchomości, których właścicielom przyznano status Stron.

W świetle pozostałych zarzutów zawartych w odwołaniach, zaznaczenia wymaga, że raport jest dokumentem prywatnym, ale opracowanym przez osoby posiadające wiadomości specjalne. Raportowi o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przysługuje szczególna wartość dowodowa, która wynika z kompleksowego charakteru analizy przedsięwzięcia. Podważenie ustaleń raportu powinno nastąpić poprzez przedstawienie równie kompletnej analizy uwarunkowań środowiskowych (tzw. kontrraportu), której wnioski pozostawałyby w sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez inwestora (tak m.in: wyroki wydane w sprawach sygn. akt: II OSK 844/16 z dnia 28 października 2016 r.; II SA/Kr 795/16 z dnia 19 września 2016 r., II SA/Sz 1496/15 z dnia 27 kwietnia 2016 r. - dostępne na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Inaczej rzecz ujmując, każdorazowe zarzuty i zastrzeżenia stron wobec ustaleń raportu nie mogą być gołosłowne, a powinny zostać wszechstronnie uzasadnione, przy czym największą przeciwwagę dla raportu stanowi dowód o równorzędnym ciężarze gatunkowym, tj. kontrraport (ekspertyza), która wskaże wady raportu inwestora lub nietrafność przyjętych w nim rozwiązań. Kontrdowód przeciwko specjalistycznemu raportowi powinien reprezentować wartość merytoryczną na co najmniej równym poziomie kompleksowości, a nie stanowić uwag negujących założenia w nim zawarte, niepopartych głębszą analizą (por. wyrok II SA/Bd 750/14 z 11 lutego 2015 r., CBOSA).

Jednocześnie, Kolegium wyjaśnia, że stosownie do przepisu art. 89 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej przeprowadzi, z urzędu lub na wniosek strony, w toku postępowania rozprawę, w każdym przypadku gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa. Według § 2 cytowanego przepisu, organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin.

Rozprawa administracyjna jest instytucją postępowania dowodowego. Postępowanie dowodowe może toczyć się w dwojaki sposób: bądź w formie tzw.

postępowania gabinetowego, bądź w formie rozprawy administracyjnej. Stylistyka komentowanego przepisu wskazuje, że zasadą jest prowadzenie tzw. postępowania gabinetowego. Wniosek strony o przeprowadzenie rozprawy nie jest wiążący dla organu (zob. P. M. Przybysz [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2022, art. 89; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2020 r., II OSK 3866/19, LEX nr 3121822.).

Kolegium doszło do przekonania, że na etapie postępowania odwoławczego nie zaistniała konieczność przeprowadzenia rozprawy. Rozprawa nie jest bowiem niezbędna dla wyjaśnienia sprawy.

W świetle powyższego skład orzekający uznał, że w sprawie nie zebrano także w sposób wyczerpujący materiału dowodowego, przez co naruszone zostały art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. Wydając decyzję organy zobowiązane są natomiast do przestrzegania przepisów procedury administracyjnej, w tym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, a mianowicie do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego i to zgodnie z treścią przepisu art. 77 § 1 k.p.a. Art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, wyraźnie stanowi również, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Wyjaśnienia wymaga, że organ odwoławczy jest kompetentny wyłącznie do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego. Przeprowadzenie postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części naruszałoby zawartą w art. 15 k.p.a. zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, przy czym zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób formalny. Do uznania, że została ona zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch różnych organów. Konieczne jest też, aby rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone. Każda sprawa winna być nie tylko rozstrzygnięta, ale i rozpoznana przez dwa organy administracji różnych stopni. Tylko tak rozumiana zasada

dwuinstancyjności postępowania administracyjnego stwarza gwarancje realizacji praw i interesów stron oraz uczestników postępowania (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 20 maja 1998 r. w spr. sygn. akt IV SA 2058/97, LEX nr 43276; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w spr. sygn. akt II OSK 1029/18, LEX nr 2497032; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 marca 2018 r. w spr. sygn. akt III SA/Po 114/18, LEX nr 2477043).

Wobec tego, w szczególności z uwagi na naruszenie przepisów postępowania, a także na konieczność dokonania w niniejszej sprawie ustaleń mających wpływ na jej rozstrzygnięcie, Skład orzekający Kolegium uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji - na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., o czym orzeczono jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Stronie niezadowolonej z treści decyzji przysługuje prawo do wniesienia sprzeciwu od decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, ul. Ratajczaka 10/12, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lesznie, w terminie 14 dni, licząc od daty jej doręczenia. Sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji,
- 2) żądanie jej uchylenia,
- 3) oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję (art. 64 b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.).

Wpis od sprzeciwu wynosi 100,00 zł.

Kolegium wskazuje, iż istnieje możliwość ubiegania się przez Stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznania prawa pomocy.


Zgodnie z treścią przepisu art. 64e ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.), rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

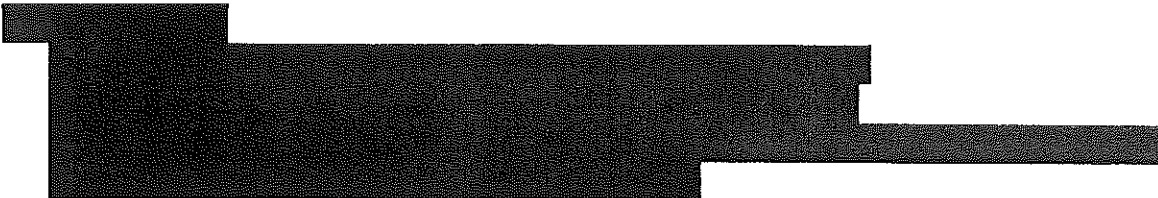
.....
D. Kubiak-Churas

.....
A. Michnikowska-Mendyka

.....
S. Ciesielska-Zimny

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Lipno,

3. Strony postępowania w drodze obwieszczenia,
4. a/a.



+ informacja o wydaniu decyzji

SKO.460.634.5.2022

UDOSTĘPNIENIE TREŚCI DECYZJI

Zgodnie z art. 71 ust. 6 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2373 z późn. zm.), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie niniejszym w dniu 6 czerwca 2022 r. udostępnia na okres 14 dni w Biuletynie Informacji Publicznej treść wydanej decyzji nr SKO.460.634.5.2022 orzekającej o uchyleniu w całości decyzji Wójta Gminy Lipno z dnia 4 marca 2022 r. nr ROŚ.6220.3.2021.2022 w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na budowie zakładu produkcji pianki poliuretanowej w Wilkowicach na terenie nieruchomości o numerach geod. 833/29, 833/44, 833/45 i 833/46 położonej w obrębie Wilkowice i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Możliwość zaznajomienia się z treścią decyzji zapewniamy w siedzibie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lesznie przy ul. Słowiańskiej 54, II piętro, w terminie od 6 czerwca 2022 r. do 20 czerwca 2022 r. w godzinach od 8.00 do 14.00 po uprzednim umówieniu się pod numerem telefonu (65)5201550.


Prezes
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Lesznie
Sylwia Ciesielska-Zimny

Tablica Ogłoszeń: ...*SKO Leszno*.....
Wywieszono: ...*2022-06-06*.....
Zdjęto:

