

Biała Podlaska 2021.05.10.

SKO.4020.OC/3/21

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2018r. poz. 570), art. 82 i art. 71 ust. 2 pkt 1 oraz art. 85 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021r. poz. 247 z późn. zm.), w związku z art. 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019r. o zmianie ustawy dnia 3 października 2008r. 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. poz. 1712) i art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020r. poz. 713 z późn. zm.),

Skład Orzekający Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej:

- Zbigniew Jastrząb - przewodniczący składu
- Bożena Bilkiewicz – Bańka - członek - sprawozdawca
- Mariola Ostaniewicz - członek

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 10 maja 2021r. odwołania **Mariusza Siwiaka**, [redacted], od decyzji Wójta Gminy Międzyrzec Podlaski z dnia 15 grudnia 2020r. Nr KS.6220.22.2020MS o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań na realizację inwestycji polegającej na budowie fermy drobiu wraz z niezbędną infrastrukturą na działce nr ewid. 3/1 w miejscowości Łukowisko, gmina Międzyrzec Podlaski,
orzeka:

- **uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.**

Uzasadnienie

Wójt Gminy Międzyrzec Podlaski po ponownym przeprowadzeniu postępowania wszczętego wnioskiem inwestora, Mariusza Siwiaka, z dnia 12 grudnia 2018r. (data wpływu do organu I instancji), z uwagi na kasacyjną decyzję Kolegium z dnia 16 kwietnia 2020r. SKO.4020.OC/78/20) opisaną wyżej decyzją po raz kolejny odmówił mu określenia środowiskowych uwarunkowań na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie czterech obiektów inwentarskich kurników do chowu brojlerów kurzych o łącznej średniorocznej obsadzie 199.936 sztuk co odpowiada 799,7 DJP wraz z infrastrukturą towarzyszącą na działce o nr 3/1 położonej w miejscowości Łukowisko.

W uzasadnieniu decyzji organ I instancji wymienił czynności procesowe, podjęte w toku postępowania pierwszoinstancyjnego oraz opisał wątpliwości i obawy zgłaszane przez mieszkańców sołectwa Mostów oraz wsi Łukowisko. Organ I instancji wskazał, że stosownie do regulacji § 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko planowane przedsięwzięcie zakwalifikowane jest do mogących zawsze znacząco

oddziaływać na środowisko. Z uwagi zaś na planowane zlokalizowanie 6 naziemnych zbiorników gazu każdy o pojemności do 6,7m³ (powierzchni użytkowej ok. 5,7m³) nawiązał do § 3 ust. 1 pkt 37 wskazanego rozporządzenia, w świetle którego tego rodzaju przedsięwzięcia zaliczane są do mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

W obszernej części uzasadnienia Wójt Gminy Międzyrzec Podlaski przedstawił takie same argumenty jakie zawarł poprzednio w decyzji z dnia 20 grudnia 2019r. Ponownie odwołując się do sprzeciwów społeczności lokalnej, podzielił ich obawy o pogorszeniu warunków ich życia z uwagi na przykry zapach z kurników wyczuwalny z odległości nawet powyżej 1 km, pogorszeniu warunków środowiskowych oraz o obniżeniu wartości ich nieruchomości.

Wskazał, że art. 62 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 3 października 2008r. nie odwołuje się do obowiązujących dopuszczalnych norm - substancji szkodzących środowisku, lecz nakazuje ogólną ocenę wpływu inwestycji na zdrowie ludzi i warunki ich życia oraz ocenę środków zapobiegających negatywnemu oddziaływaniu. Stwierdził, że rozważył wszystkie kwestie, w tym m.in. uciążliwości odorów wykraczających swym zasięgiem poza obszar inwestycji, szkodliwość emisji amoniaku, siarkowodoru (w obydwu wariantach taka sama) i innych substancji organicznych na zdrowie osób trzecich w aspekcie zarzutów skarżących, głównie wynikających z bliskiego sąsiedztwa inwestycji z zabudowaniami. Podniósł, że podejmując rozstrzygnięcie w sprawie kierował się zasadą przezorności oraz miał na uwadze zasadę zrównoważonego rozwoju.

Wskazał, że najbliższa zabudowa zlokalizowana jest w odległości ok. 477 m od granicy działki, na której planuje się fermę toteż nie ulega wątpliwości, że zapach pochodzący z tak dużej hodowli drobiu będzie charakterystyczny, odczuwalny i rozpoznawalny. Występujące na terenie Gminy Międzyrzec Podlaski fermy o zbliżonej obsadzie do przedmiotowej potwierdzają, iż występowanie uciążliwości zapachowych nie będzie sporadyczne, czy okresowe, a wręcz częste, zwłaszcza, że planowanych jest siedem cykli w ciągu roku. Uciążliwości odorowe związane będą nie tylko z funkcjonowaniem budynków inwentarskich, ale również z wielokrotnym w ciągu roku transportem nawozów, paszy czy samych ptaków.

Organ I instancji opisał przysługujące mu uprawnienie, w ramach którego ma obowiązek dokonać weryfikacji ustaleń sporządzonego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powołując się w odniesieniu do tej kwestii na poglądy orzecznictwa sądownoadministracyjnego. Podał, że ustalenia raportu z których wynika, że występujące uciążliwości zapachowe są akceptowalne jest sprzeczne ze stanem faktycznym a odnoszącym się do istniejących na terenie gminy ferm. Stwierdził ponadto, że na podstawie zapisów raportu nie można wykluczyć, że planowane przedsięwzięcie będzie negatywnie oddziaływać na zdrowie okolicznych mieszkańców. Skonkludował równocześnie, że dokonując oceny raportu pod względem prawnym w kontekście wydanych pozytywnych opinii organów opiniujących, należy stwierdzić, że spełnia on wymogi wynikające z art. 66 ustawy.

Odwołanie od decyzji organu I instancji wniósł Mariusz Siwiak, który kwestionując rozstrzygnięcie organu I instancji wskazał na naruszenie:

- art. 7, art. 8, art. 77, art. 80 i art. 107 K.p.a. poprzez zaniechanie zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, w szczególności w zakresie tego, czy inwestycja jaką zamierza realizować w jakikolwiek sposób narusza ład środowiskowy i przestrzenny oraz czy sposób przeznaczenia gruntów na tę inwestycję jest zgodny ze strefą planistyczną; a także dowolną ocenę dowodów oraz skonstruowanie motywów uzasadnienia w sposób nierzetelny, bez wskazania na jakiej podstawie skonstruował stanowisko w sprawie, co skutkuje naruszeniem zaufania do organów władzy publicznej,

- konstytucyjnej zasady ochrony własności i uniemożliwienia czynienia z niej przez właściciela gruntu zgodnego z jej przeznaczeniem i ograniczenie swobody prowadzenia działalności.

Zarzucił, że rozstrzygnięcie decyzji opiera się w istocie o kryteria pozaprawne, a organ wydając ją nie uwzględnił wytycznych organu odwoławczego, ponieważ:

- nie ocenił czy jest konieczne powtórzenie wszystkich bądź niektórych czynności procesowych,
- nie dokonał analizy sprawy pod kątem merytorycznym,
- nie wyeliminował braków oraz nieścisłości, które miały miejsce w dotychczasowym postępowaniu,,
- nie dokonał analizy raportu w sposób wskazany przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze,
- nie ustalił rodzaju i charakteru zagospodarowania terenu w sąsiedztwie planowanego przedsięwzięcia oraz wpływu na mieszkańców obszaru sąsiadujących,
- nie dokonał oceny przedsięwzięcia na środowisko.

Skarżący zawnioskował o zmianę zaskarżonej decyzji i nakazanie Wójtowi Gminy Międzyrzec Podlaski „uzgodnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację inwestycji polegającej na budowie fermy drobiu wraz infrastrukturą towarzyszącą na działce geodezyjnej o numerze 3/1 w miejscowości Łukowisko, gminie Międzyrzec Podlaski”, ewentualnie o zmianę zaskarżonej decyzji i „uzgodnienie decyzji polegającej na budowie fermy drobiu wraz infrastrukturą towarzyszącą na działce geodezyjnej o numerze 3/1 w miejscowości Łukowisko, gminie Międzyrzec Podlaski”.

W uzasadnieniu odwołania rozwijając powyższe zarzuty skarżący odwołując się do regulacji art. 7 i art. 77 K.p.a. opisał zasady wynikające z tych przepisów, wskazując jakie obowiązki ciąży na organie prowadzącym postępowanie, a na potwierdzenie przedstawionego stanowiska przywołał poglądy orzecznictwa sądowoadministracyjnego dotyczące zasady prowadzenia postępowania dowodowego.

Skarżący wskazał, że w jego ocenie Wójt Gminy Międzyrzec Podlaski ponownie nie dokonał pełnych ustaleń faktycznych w zakresie lokalizacji sąsiedniej zabudowy, rozumianej jako zamieszkałe siedliska, co w realiach niniejszej sprawy oznacza odległość od granicy jego działki do siedliska niezamieszkałego wynoszącą 477 m, a do siedliska zamieszkałego 621 m.

Podniósł, że organ I Instancji nie dokonał pełniej, jasnej i czytelnej oceny dopuszczalności bądź możliwości realizacji planowanego przedsięwzięcia, a sposób prowadzenia sprawy nie wskazuje na wyważenie interesu społecznego oraz słusznego jego interesu.

Zarzucił, iż organ I instancji dowolnie ustalił, że emisja substancji zanieczyszczających wprowadzanych do powietrza w wyniku zrealizowania i funkcjonowania inwestycji będzie powodowała przekroczenia standardów jakości powietrza poza analizowanym terenem gospodarstwa. Podniósł, że opinie niezbędne przy ubieganiu się o wydanie decyzji były pozytywne, oparte o regulacje prawne, a pomimo tego organ I instancji wydał decyzję odmowną. Zdaniem skarżącego podstawą odmowy nie były przepisy ustawy z dnia 3 października 2008r., o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i aktów wykonawczych ale *de facto* wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa oraz przypuszczenia organu. Wywodził, że w takiej sytuacji doszło do naruszenia art. 80 K.p.a., stanowiącego, że organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona i na potwierdzenie stanowiska wskazał na poglądy orzecznictwa sądowoadministracyjnego.

Skarżący zarzucił ponadto, że organ I instancji nie kwestionując ustaleń raportu i oceniając, iż spełnia on wymogi przewidziane prawem wywiódł nie wiadomo na jakiej podstawie, że planowane przedsięwzięcie będzie negatywnie oddziaływać na zdrowie okolicznych mieszkańców.

Skonkludował, że organ I Instancji w sposób lekceważący podszedł do wytycznych wskazanych w kasacyjnej decyzji organu odwoławczego poprzez ich całkowite zignorowanie. Organ I instancji wydając decyzję z dnia 15 grudnia 2020r., przerezagował decyzję z dnia 20 grudnia 2019r. i ją powielił wydając rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze po przeanalizowaniu materiału dowodowego w sprawie doszło do przekonania, że zaskarżona decyzja Wójta Gminy Międzyrzec Podlaski narusza prawo, które polega na istotnym uchybieniu przepisom procesowym w postępowaniu przed organem I instancji, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie (art. 138 § 2 K.p.a.). W ustalonym stanie faktycznym, uznając, że rozstrzygnięcie sprawy wymaga po raz kolejny przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości, Kolegium postanowiło uchylić zaskarżoną decyzję, a sprawę przekazać po raz kolejny do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Tym samym Kolegium uznało za zasadne uwzględnienie wniesionego odwołania zwłaszcza, że podziela pogląd skarżącego o zignorowaniu wskazań Kolegium wymienionych w kasacyjnej decyzji z dnia 16 kwietnia 2020r. Nr SKO.4020.OC/78/20, a dotyczących konieczności pełnej jasnej i czytelnej oceny przez organ I instancji planowanej inwestycji w zakresie jej oddziaływania na środowisko i dopuszczalności jej realizacji z zachowaniem wymogów ochrony środowiska.

W pierwszej kolejności Kolegium zauważa, że postępowanie wszczęte wnioskiem Mariuszka Siwiaka z dnia 12 grudnia 2018r. było już przedmiotem oceny Kolegium. W swojej wymienionej wyżej kasacyjnej decyzji z dnia 16 kwietnia 2020r. Kolegium wskazało na konieczność ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, szczegółowo opisując, jakie zagadnienia wymagają prawidłowego wyjaśnienia, przeanalizowania i oceny Wójta Gminy Międzyrzec Podlaski. W kasacyjnej decyzji Kolegium określiło też własne stanowisko w kwestii wadliwości postępowania przed organem I instancji. Skład Orzekający przypomina, że skutkiem procesowym zastosowania przez organ odwoławczy kompetencji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 K.p.a. jest powrót sprawy indywidualnej do etapu przed organem I instancji. Organ I instancji po przekazaniu mu sprawy do ponownego rozpatrzenia, samodzielnie dysponuje zakresem postępowania wyjaśniającego, kierując się przede wszystkim zasadą prawdy obiektywnej art. 7 K.p.a. oraz koniecznością zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w sposób wyczerpujący – art. 77 K.p.a. jednakże związany jest ustaleniami („wskazówkami”) organu odwoławczego w zakresie okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy oraz wytycznymi w zakresie wykładni przepisów, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie”. W ponownym postępowaniu przed organem I instancji, które zmierza do ponownego rozpatrzenia sprawy, muszą być przestrzegane wszelkie gwarancje procesowe przewidziane w kodeksie postępowania administracyjnego por. Jaśkowska Małgorzata, Wilbrandt-Gotowicz Martyna, Wróbel Andrzej, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego LEX/el).

W ocenie Kolegium organ I instancji prowadząc ponowne postępowanie administracyjne w niniejszej sprawie nie zastosował się do wskazań zawartych w decyzji Kolegium z dnia 16 kwietnia 2020r. Nr SKO.4020.OC/78/20 i przedwcześnie w sposób nieuprawniony uznał, iż sprawa została wyjaśniona w stopniu wystarczającym do wejścia

w etap postępowania kończącego się wydaniem kwestionowanej decyzji. Organ zignorował obowiązek prowadzenia postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji zgodnie z zasadami ogólnymi Kodeksu postępowania administracyjnego, które determinują sposób postępowania w każdej jego fazie z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021r. poz. 247 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Analiza materiału dowodowego wskazuje, że organ I instancji nie wykonał, po otrzymaniu w dniu 27 kwietnia 2020r. decyzji kasacyjnej Kolegium z dnia 16 kwietnia 2020r. jakiegokolwiek czynności procesowej. Działania organu I instancji ograniczyły się do pozornych czynności w ramach których obwieszczeniem z dnia 8 lipca 2020r. podają do publicznej wiadomości informację o ponownym przeprowadzeniu postępowania na podstawie art. 30 i 33 ust. 1 w związku z art. 79 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy z dnia 3 października 2008r., przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i rozpoczęciu procedury udziału społeczeństwa w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia. Kolejnym pismem z dnia 8 września 2020r. poinformował na podstawie art. 10 K.p.a. jedynie strony postępowania o zakończeniu „postępowania dowodowego w przedmiotowej sprawie oraz o możliwości zapoznania i wypowiedzenia się co do zebranych nowych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w sprawie przed wydaniem decyzji”. Z treści obwieszczenia i zawiadomienia wynika, że były ono wywieszone tylko na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Międzyrzec Podlaski pierwsze z nich od dnia 8 lipca 2020r. do dnia 12 sierpnia 2020r. drugie zaś od dnia 9 września 2020r. do dnia 25 września 2020r. Taki stan rzeczy jest równoznaczny z nieprzeprowadzeniem przez organ pierwszej instancji jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego, co uniemożliwia rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Co do zasady organ administracji ma obowiązek samodzielnego podejmowania działań w celu zebrania materiału dowodowego i należytego wyjaśnienia sprawy. Obowiązek zebrania całego materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym oznacza, że organ administracji publicznej winien z własnej inicjatywy gromadzić w aktach dowody, które jego zdaniem będą konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy oraz winien gromadzić w aktach sprawy także dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają znaczenie dla sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 sierpnia 2020r. sygn. akt I OSK 3078/19). Co więcej, obowiązujące w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym i adresowane do prowadzącego je organu prawne wymogi ustalania faktów, w tym w szczególności te, o których mowa w art. 80 K.p.a., nawet w sytuacji, gdy tak jak w rozpatrywanej sprawie ustalenia faktyczne miałyby również następować na podstawie danych, o których mowa w art. 80 ust. 1 ustawy, nie zwalniają organu administracji publicznej z obowiązku dokonania stosownej oceny konkretnego dowodu (a więc i wymienionych w tym przepisie elementów). W odniesieniu do ustanowionej na gruncie art. 80 K.p.a. zasady swobodnej oceny dowodów należy podkreślić, że wyraża się ona w zobligowaniu organu administracji do poddania analizie całego materiału dowodowego i rozpatrzenia wszystkich dowodów w ich wzajemnym powiązaniu co innymi słowy oznacza, że okoliczności faktyczne sprawy powinny być oparte na rozpoznaniu wszystkich dowodów w sprawie, zaś oceniając wyniki postępowania dowodowego (wiarygodności i mocy dowodów) organ powinien uwzględnić treść wszystkich przeprowadzonych i rozpatrzonych dowodów, chyba że chodzi o dowody dotyczące okoliczności niemających znaczenia dla sprawy lub niespornych. Organ administracji publicznej rozstrzygając

sprawę nie może dokonywać jedynie pobieżnej i wybiórczej oceny materiału dowodowego, gdyż taka ocena, jeżeli miałaby podlegać kontroli sądu administracyjnego, powinna zostać zdyskwalifikowana jako element nie mogący stanowić podstawy faktycznej zastosowania normy prawa materialnego. por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2020r. sygn. akt II OSK 75/20). Uchybienie jakich dopuścił się organ I instancji w toku postępowania uzasadnia wnioszek o przekroczeniu granic swobodnej oceny dowodów bowiem pozostawił poza swoimi rozważaniami argumenty podnoszone przez inwestora i pominął istotne dla sprawy materiały dowodowe.

Kolegium podkreśla, że jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym, albowiem zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 K.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 K.p.a.), a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 K.p.a.) - (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2020r. sygn. akt I GSK 1319/20).

Zagadnienie dotyczące oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko regulowane są przepisami ustawy, w brzmieniu przed dniem 24 września 2019r. Ponieważ sprawa niniejsza była już przedmiotem rozpatrzenia w trybie administracyjnym przez Kolegium niecelowe wydaje się ponowne omawianie całego stanu prawnego, gdyż ten co do zasady nie uległ żadnym istotnym zmianom, a jest znany stronie skarżącej i organowi I instancji bowiem został szczegółowo opisany w kasacyjnej decyzji Kolegium z dnia 16 kwietnia 2020r. Wystarczające wydaje się stwierdzenie, iż konsekwencją ustalenia, że sprawa dotyczy przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, jest potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, bowiem dla planowanego przedsięwzięcia obowiązek taki powstaje automatycznie (art. 59 ust. 1 ustawy).

Środowiskowe uwarunkowania na realizację przedsięwzięcia to postępowanie administracyjne prowadzone pod kątem wymogów ochrony środowiska, mające na celu stworzenie katalogu warunków, jakie muszą być spełnione, aby - respektując wymogi ochrony środowiska - wykonać konkretne przedsięwzięcie, łącznie ze wskazaniem dla funkcjonowania tego przedsięwzięcia, jeśli wskazania eksploatacyjne są potrzebne. Warunki te powinny następnie znaleźć swoje prawne umocowanie w treści decyzji, a w konsekwencji - powinny znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w innych indywidualnych aktach administracyjnych związanych z wykonaniem inwestycji, gdyż decyzja taka jest wiążąca dla organów właściwych w sprawach budowlanych i innych organów uprawnionych do wydania decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1, co wynika z art. 86 ustawy.

Treść i zakres decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wyznacza art. 80 - 82 ustawy. Natomiast treść takiej decyzji, czyli warunki, pod którymi możliwe jest zrealizowanie przedsięwzięcia, jest wypadkową wyników merytorycznego postępowania przeprowadzonego przez organ administracyjny. Wydając decyzję organ obligatoryjnie bierze pod uwagę cztery elementy postępowania - uzgodnienia z organami współdziałającymi, ustalenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa, a także wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, ale w niniejszej sprawie nie zostało ono przeprowadzone (art. 80 ust. 1 ustawy). W treści decyzji organ I instancji wypowiada się w kwestiach wymienionych w art. 82 ustawy zaś w uzasadnieniu decyzji,

oprócz wymogów, jakie dla uzasadnienia prawnego i faktycznego stawia art. 107 § 3 K.p.a. musi uczynić zadość wymogom wynikającym z art. 85 ustawy.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest decyzją związaną co oznacza, że właściwy organ może wydać decyzję odmowną tylko w sytuacjach wskazanych w ustawie. Kolegium podziela stanowisko skarżącego, że skoro ustawodawca precyzyjnie określił katalog przesłanek uzasadniających odmowę zgody na realizację przedsięwzięcia, to niedopuszczalne jest powoływanie się przez organ I instancji na wadliwość przedłożonego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (sprzeczne ze stanem faktycznym ustalenia raportu dotyczące uciążliwości zapachowych oraz zapisy nie wykluczające negatywnego oddziaływania na zdrowie okolicznych mieszkańców). W ocenie Kolegium w takim przypadku organ I instancji powinien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia raportu. Wezwanie takie organ I instancji powinien oprzeć na treści art. 64 § 2 K.p.a. Przepis ten nakazuje organowi prowadzącemu postępowanie zwrócić się do strony o usunięcie braków w podaniu, jeżeli takowe braki zostały dostrzeżone i mają one znaczenie w sprawie. Pojęcie podania zawarte w tym przepisie obejmuje nie tylko podanie, ale także i załączniki do podania. Tym samym skoro załącznik do podania w postaci raportu o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko zawiera braki, to obowiązkiem organu administracyjnego było wezwanie strony do usunięcia tych braków wraz ze wskazaniem zakresu tego usunięcia. Taki obowiązek wynikał nie tylko z powołanego art. 64 § 2 K.p.a., ale również z cytowanym wyżej art. 7 K.p.a. nakazującym organom administracyjnym podejmowanie wszelkich czynności celem dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2017r. sygn. akt II OSK 2113/16). W okolicznościach rozpatrywanej sprawy organ I instancji dopuścił się również naruszenia art. 79a K.p.a. poprzez brak wyznaczenia stronie terminu na przedłożenie dodatkowych dowodów (uzupełnienie raportu) celem wykazania spełnienia przesłanek niezbędnych do ustalenia wnioskowanych środowiskowych uwarunkowań, co skutkowało wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony i dodatkowo doprowadziło do naruszenia prawa strony, do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, to jest naruszenia przepisu art. 10 K.p.a.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest dokumentem prywatnym, a zawarte w nim stwierdzenia podlegają ocenie jak każdy dowód w sprawie, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów. Tym samym organ administracyjny prowadzący postępowanie ma obowiązek sprawdzenia zawartości raportu w kontekście tak spełnienia wymogów formalnych jak i merytorycznych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2017r. sygn. akt II OSK 2584/15). Kolegium podobnie jak skarżący zauważa brak konsekwencji organu I instancji, który z jednej strony kwestionuje zapisy raportu, a następnie w konkluzji uzasadnienia (ostatnie jego zdanie) stwierdza, że spełnia on wymogi art. 66 ustawy. Dokonana przez organ I instancji ocena okoliczności związanych ze zgodnością raportu z przepisami ustawy, bądź jej brakiem, biorąc pod uwagę materiał dowodowy zebrany w niniejszej sprawie, jest niekonsekwentna i nieprzekonywująca. Zdaniem Składu Orzekającego organ I instancji nie wyjaśnił wszystkich okoliczności, związanych z wydaniem decyzji odmawiającej środowiskowych uwarunkowań dla przedmiotowego przedsięwzięcia w zakresie odnoszącym się do sporządzonego w sprawie raportu, które to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy. Organ I instancji zlekceważył okoliczność, że raport każdorazowo pozostaje przedmiotem jego oceny i dlatego też powinien wyprowadzić weryfikowalne wnioski końcowe co do jego prawidłowości, spójności i zupełności. Ocena przedłożonego raportu powinna w szczególności dotyczyć spełnienia przez niego warunków, o jakich mowa w art. 66 ustawy oraz jego aktualności i rzetelności

sporządzenia. Sam organ nie jest przy tym związany treścią raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, co powoduje, że dokonując jego oceny powinien dążyć do wydania rozstrzygnięcia odpowiadającego wyrażonej w art. 7 K.p.a. zasadzie prawdy obiektywnej. W szczególności organ powinien ustalić, czy opracowanie zawiera komplet niezbędnych informacji pozwalających na ocenę przedsięwzięcia i jego oddziaływania na środowisko oraz informacji identyfikujących rodzaj i skalę skutków środowiskowych, a także społecznych.

Także sprzeciw społeczeństwa nie może stanowić podstawy odmowy środowiskowej zgody na realizację inwestycji. Zasadniczą przyczyną ustalenia o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia odmowy wydania decyzji wskazywana w decyzji był sprzeciw mieszkańców miejscowości Łukowisko i Mostów będących właścicielami działek sąsiadujących z terenem inwestycji. Wójt Gminy Miedzyrzec Podlaski, uwzględniając opinię mieszkańców i osób związanych z sąsiadującymi terenami uznał, że długotrwała i ciągła emisja substancji zapachowo czynnych z planowanego obiektu w tym amoniaku i siarkowodoru będzie wykraczać swym zasięgiem poza obszar przedsięwzięcia i szkodliwie oddziaływać na realizację swych funkcji przez sąsiadujące podmioty i należące do nich nieruchomości, powodując obniżenie ich wartości. Kolegium w pełni podziela stanowisko odwołującego, że niedopuszczalnym jest oparcie decyzji na argumentach pozaprawnych sprowadzających się w istocie do subiektywnego przekonania o szkodliwości planowanej inwestycji dla otoczenia. Zawarte w zaskarżonej decyzji zapisy dotyczące obawy o zdrowie, o wzrost odoru czy spadek wartości nieruchomości sąsiednich nie są okolicznościami, które stanowiłyby podstawę do odmowy ustalenia wnioskowanych środowiskowych uwarunkowań. Czym innym jest bowiem określenie działań jakie należy na etapie realizacji i eksploatacji inwestycji, a czym innym jest przestrzeganie przez inwestora ustaleń decyzji.

W ocenie Kolegium normatywny obowiązek wzięcia pod uwagę wyników postępowania z udziałem społeczeństwa przez organy wydające decyzje środowiskowe nie przekłada się wprost na obowiązek Wójta Gminy Miedzyrzec Podlaski wydania decyzji negatywnej, jeżeli planowana inwestycja jest całkowicie nieakceptowana społecznie. Podkreślić należy, polskiemu systemowi prawnemu nie jest znana konstrukcja samoistnego źródła prawa wynikającego z posiadania przez daną grupę osób statusu społeczności lokalnej, nie będącej nawet wspólnotą samorządową. Tym samym udział społeczeństwa odbywa się tylko na takich zasadach, jakie wprost wynikają z przepisów ustawy, w szczególności z art. 29 - art. 45 tejże ustawy. Żaden z tych przepisów nie uzależnia wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia od zaaprobowania lub uzgodnienia takiej decyzji przez społeczeństwo (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2019r. sygn. akt II OSK 2114/17). Wydanie zatem środowiskowych uwarunkowań pomimo protestów, nie stanowi automatycznego nieuwzględnienia interesu społecznego i przedłożenia interesu inwestora nad interesem lokalnej społeczności. Negatywne stanowisko społeczeństwa może zaś wpłynąć na konkretne uwarunkowania i wymogi danej inwestycji, co winno znaleźć wyraz w konkretnych zapisach decyzji o nałożeniu na inwestora dodatkowych obowiązków mających przeciwdziałać, czy też ograniczać negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko. Zatem udział społeczeństwa w postępowaniu winien przełożyć się na samą treść decyzji i stanowisko to jest podzielane w orzecznictwie sądowym (np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2015r. sygn. akt II OSK 2031/13 oraz z dnia 11 października 2017r. sygn. akt II OSK 2113/16).

W zakwestionowanej decyzji zabrakło także pełnego, racjonalnego i uwzględniającego wymogi art. 85 ustawy, uzasadnienia odmowy ustalenia

środowiskowych uwarunkowań dla przedmiotowej inwestycji. Organ I instancji mimo, iż stwierdził, że brak jest podstaw do wydania wnioskowanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, to nie wyjaśnił właściwie, co o tym finalnie zdecydowało. Lakoniczne i niejasne stwierdzenia we wskazanym wyżej zakresie nie stanowią prawidłowego uzasadnienia. Wójt Gminy Międzyrzec Podlaski wydał decyzję z argumentami uzasadnienia pokrywających się z tymi wynikającym z decyzji z dnia 20 grudnia 2019r. Po obszernym przedstawieniu stanu faktycznego sprawy organ I instancji ponownie skoncentrował swoje ogólne rozważania na braku akceptacji dla przedmiotowej inwestycji po stronie mieszkańców wsi Łukowisko i Mostów.

Organ I instancji nie odniósł się w ogóle do uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia dokonanego przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie i Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Lublinie a także pozytywnej opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Białej Podlaskiej i Marszałka Województwa Lubelskiego w Lublinie. Wskazać trzeba, że podstawą orzeczeń tych wyspecjalizowanych organów w zakresie wymogów sanitarnych i środowiskowych stanowił przedłożony przez inwestora raport. Wójt Gminy Międzyrzec Podlaski podał jedynie w uzasadnieniu swojej decyzji, że akty takie zostały przez wymienione organy wydane i działanie takie należy ocenić negatywnie. Nie ulega wątpliwości, co słusznie podnosi skarżący, że pozytywne stanowiska organów współdziałających nie są wiążące dla organu określającego środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Nie obligują zatem organu do wydania pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeśli organ z uzasadnionych powodów nie zgadza się z jakimś istotnym ustaleniem czy warunkiem określonym w akcie innego organu. Stanowisko takie prezentowane jest w orzecznictwie sądowym (np. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2016r. sygn. akt II OSK 339/15 oraz z dnia 18 października 2019r. sygn. akt II OSK 2952/17).

W takiej jednak sytuacji, niezbędnym jest przedstawienie przez organ I instancji przeciwnej argumentacji w tym zakresie i wykazanie w ten sposób wadliwości zajętych stanowisk. Merytoryczne odniesienie się do treści dokumentów przedłożonych przez inne - co należy podkreślić specjalistyczne - organy jest zatem konieczne do należytego rozpoznania sprawy, przy czym obowiązek ten wynika z art. 107 § 3 K.p.a. odnoszącego się do uzasadnień wszystkich decyzji administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 22 stycznia 2021r. sygn. akt II SA/Rz 1291/20).

Kolegium ponownie wskazuje, że wnioski wyprowadzane z zasady przezorności wykraczają poza granicę podstaw prawnych, jakie mogą być użyte do odmowy wydania decyzji środowiskowej. Kolegium ma świadomość, że zasady zrównoważonego rozwoju i przezorności są fundamentem prawa ochrony środowiska, niemniej jednak z niech samych, bez podparcia w innych przepisach materialnoprawnych, nie można wywieść wystarczających i skutecznych argumentów przeciwko inwestycjom, jeżeli te w oparciu o przepisy szczególne mogą zostać dopuszczone. Kolegium podziela poglądy orzecznictwa sądowoadministracyjnego, w świetle których wskazanie tylko na art. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska nie jest wystarczające, aby odmówić środowiskowych uwarunkowań (por. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 lutego 2021r. sygn. akt II SA/Po 443/20). Podkreślić trzeba przy tym, że organ I instancji wskazując na uciążliwość, przede wszystkim dotyczące oraz emisji gazów i pyłów oraz hałasu, nie ustalił i wykazał, że dojdzie do naruszenia z tego powodu jakichkolwiek norm, które by wymuszały na inwestorze poczynienie jeszcze dalszych działań zapobiegawczych, względnie, że dojdzie do tak szkodliwego, ale nie rozpoznanego

oddziaływania, że należałoby oczekiwać od Mariusza Siwiaka podjęcia wszelkich innych możliwych działań zapobiegawczych. Warto w tym miejscu odnotować, że przedsięwzięcie budowy kurników, którego dotyczy niniejsza sprawa, nie należy do kategorii inwestycji nieznanych i niezbadanych.

W ustalonym stanie faktycznym trudno zatem stwierdzić, że organ I instancji dokonał wszechstronnej oceny pod kątem czy inwestycja wymaga (bądź nie) uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ocena zaś przez Kolegium istotnych dla sprawy okoliczności mogłaby doprowadzić do naruszenia zasady dwuinstancyjności, zwłaszcza w sytuacji dokonania przez organ odwoławczy ważnych ustaleń dla rozstrzygnięcia sprawy, które nie były objęte badaniem przez organ I instancji na etapie prowadzonego postępowania, w którym została wydana zaskarżona decyzja.

Konkludując należy zatem wskazać, że legalność decyzji administracyjnej wymaga jej zgodności nie tylko z prawem materialnym, lecz także z przepisami postępowania administracyjnego. Wydanie decyzji administracyjnej – jak ma to miejsce w niniejszej sprawie - z naruszeniem wymogów prawa procesowego oraz niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy, skutkuje uchynieniem zaskarżonej decyzji organu I instancji. W ocenie Kolegium organ I instancji przy rozpatrywaniu sprawy nie przeprowadził pełnego postępowania wyjaśniającego oraz naruszył wskazane wyżej zasady postępowania w stopniu uzasadniającym uznanie sprawy za niewyjaśnioną i przez to niekwalifikującą się do merytorycznego rozstrzygnięcia tym bardziej, że wątpliwości co do stanu faktycznego nie da się wyeliminować w trybie art. 136 K.p.a. przez organ II instancji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2017r., sygn. akt II OSK 1386/15). Sanowanie przez Kolegium stwierdzonych braków poprzez przeprowadzenie postępowania dowodowego uzupełniającego i wydanie decyzji merytorycznie rozstrzygającej sprawę pomimo braku prawidłowego postępowania wyjaśniającego, naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania i stanowiłoby w niniejszej sprawie rażące naruszenie art. 15 K.p.a. W tym kontekście nie ulega zatem wątpliwości, że ustalenie kluczowych dla rozstrzygnięcia okoliczności sprawy, opisanych wyżej oraz przedstawionych w uzasadnieniu kasacyjnej decyzji Kolegium z dnia 16 kwietnia 2020r. dopiero w ramach postępowania odwoławczego ewidentnie naruszałoby regułę dwuinstancyjności. W tym stanie rzeczy Skład Orzekający biorąc pod uwagę fakt, że rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego niemal w całości i to z udziałem zainteresowanych stron, uznaje uchynienie decyzji organu I instancji za niezbędne.

W ponownym postępowaniu organ I instancji - kierując się powyższymi wskazaniem - uzupełni materiał dowodowy sprawy i wyeliminuje niejasności i rozbieżności stanu faktycznego. Rozważy też inne kwestie, nie poruszone w uzasadnieniu niniejszej decyzji, a mające znaczenie dla wyniku sprawy i dotychczas niewyjaśnione. Dopiero do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego organ I instancji będzie mógł zastosować przepisy prawa materialnego ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Prowadząc ponowne postępowanie Wójt Gminy Międzyrzec Podlaski weźmie pod uwagę zarzuty podnoszone przez wnioskodawcę oraz zachowa wymogi wynikające z zasad postępowania administracyjnego, w tym zwłaszcza z art.10 K.p.a. oraz art. 33 ustawy.

Kolegium wskazuje, że niniejsza decyzja nie przesądza sposobu przyszłego rozstrzygnięcia. Ponowne rozstrzygnięcie sprawy jest zależne od wyników postępowania dowodowego, jakie winien ponownie przeprowadzić organ I instancji. W zależności od wyników postępowania organ obowiązany jest wydać decyzję czyniącą zadość przepisom

prawa materialnego (ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko) oraz procesowego, w tym zwłaszcza art. 107 § 3 K.p.a. Decyzję kończącą postępowanie uzasadni stosownie do wymogów kodeksu postępowania administracyjnego i powołanej na wstępie ustawy, skracając do niezbędnego minimum opis obiegu dokumentów w sprawie na rzecz przedstawienia swojego merytorycznego stanowiska.

Mając na uwadze opisany stan faktyczny i prawny Kolegium orzekło jak na wstępie.

Decyzja niniejsza jest **ostateczna** w administracyjnym toku instancji.

Od decyzji skarga nie przysługuje. Jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej. Sprzeciw wnosi się w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji za pośrednictwem tut. Kolegium, wraz z odpisami dla organu i wszystkich stron postępowania.

Zgodnie z art. 64b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sprzeciw powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu który wydał zaskarżoną decyzję.

Kolegium informuje, że wysokość wpisu od sprzeciwu regulują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193, z późn. zm.) i w niniejszej sprawie wynosi 100zł. Na zasadach określonych w art. 243 § 1, art. 244 § 1 oraz art. 254 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi strona może wystąpić do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie o zwolnienie od kosztów albo o przyznanie prawa pomocy.

Otrzymują:

1. Mariusz Siwiak
2. pozostałe strony postępowania i inni zainteresowani w tym mieszkańcy wsi Łukowisko i Mostów zgodnie z art. 49 K.p.a. w trybie obwieszczeń
3. Wójt Gminy Międzyrzec Podlaski
4. a/a

Do wiadomości:

1. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Białej Podlaskiej
2. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie
3. Marszałek Województwa Lubelskiego
4. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Lublinie

PRZEDSIĘDZIE
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Białej Podlaskiej
Zbigniew Jastrzęb

CZŁONEK
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Białej Podlaskiej

Maria Olszaniec

CZŁONEK
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Białej Podlaskiej
Bożena Bilkiewicz-Dańka

KLAUZULA INFORMACYJNA

W związku z realizacją wymogów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych „RODO”), informujemy o zasadach przetwarzania Pani/Pana danych osobowych oraz o przysługujących Pani/Panu prawach z tym związanych:

1. Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze z siedzibą w Białej Podlaskiej przy ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego, zwane dalej Administratorem; Administrator prowadzi operacje przetwarzania Pani/Pana danych osobowych,
2. Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu:
 - wypełnienia obowiązków prawnych ciążących na Samorządowym Kolegium Odwoławczym;
 - w pozostałych przypadkach Pani/Pana dane osobowe przetwarzane są wyłącznie na podstawie wcześniej udzielonej zgody w zakresie i celu określonym w treści zgody.
3. W związku z przetwarzaniem danych w celach, o których mowa w pkt 2 odbiorcami Pani/Pana danych osobowych mogą być:
 - organy władzy publicznej oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub działające na zlecenie organów władzy publicznej, w zakresie i w celach, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa;
 - inne podmioty, którym Administrator zleca wykonanie czynności, z którymi wiąże się konieczność przetwarzania danych,
4. Posiada Pani/Pan prawo do:
 - żądania od Administratora dostępu do swoich danych osobowych, ich sprostowania lub ograniczenia przetwarzania danych osobowych,
 - usunięcia danych osobowych, w sytuacji, gdy przetwarzanie danych osobowych nie następuje w celu wywiązania się z obowiązku wynikającego z przepisu prawa lub w ramach sprawowania władzy publicznej,
 - wniesienia sprzeciwu wobec takiego przetwarzania,
 - przenoszenia danych,
 - wniesienia skargi do organu nadzorczego,
 - cofnięcia zgody na przetwarzanie danych osobowych.
5. Pani/Pana dane osobowe w prawnie uzasadnionych przypadkach będą przekazane do państw UE i państw trzecich po spełnieniu wymogu odpowiedniego zabezpieczenia przekazanych danych osobowych.
6. Pani/Pana dane osobowe nie będą profilowane.
7. Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez okres:
 - niezbędny do realizacji wskazanych powyżej celów przetwarzania, w tym również obowiązku archiwizacyjnego wynikającego z przepisów prawa;
8. Podanie danych osobowych w zakresie wymaganym ustawodawstwem jest obligatoryjne w pozostałych przypadkach jest dobrowolne, lecz może skutkować brakiem możliwości rozpatrzenia złożonego wniosku.