

SKO.4170.1043.2022

DECYZJA

Na podstawie:

- art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000, dalej: K.p.a.),
- art. 71 ust.1 i ust. 2 pkt 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 (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm., dalej o.o.ś.) oraz § 2 ust.1 pkt 51 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839),
- art. 1, art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2018 r., poz. 570),

po rozpatrzeniu odwołania Pana działającego przez pełnomocnika -
od decyzji Burmistrza Karlina znak: GP.6220.4.2021.KZ.36 z dnia 28.03.2022 r. o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku inwentarskiego (tuczarni) o obsadzie 278,6 DJP w miejscowości Karwin, gmina Karlino, na działce ew. nr 46 obręb Karwin oraz zażalenia na opinię Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Białogardzie z dnia 22.04.2021 r. znak: NZNS.7040.6.1.2021,

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie, w składzie:

Przewodnicząca – Iwona Szaranek (sprawozdawca)
Członkowie – Agata Witkowska
– Joanna Mojska

na posiedzeniu w dniu 30 września 2022 r. orzeka:

**uchylić zaskarżoną decyzję w całości
i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji
oraz stwierdzić niedopuszczalność zażalenia na opinię Państwowego Powiatowego Inspektora
Sanitarnego w Białogardzie z dnia 22.04.2021 r. znak: NZNS.7040.6.1.2021.**

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją Burmistrz Karlina odmówił wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dotyczących realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku inwentarskiego (tuczarni) o obsadzie 278,6 DJP w miejscowości Karwin, gmina Karlino, na działce ew. nr 46 obręb Karwin, na wniosek z dnia 22.03.2021 r. (data wpływu). W treści decyzji organ szczegółowo opisał przebieg postępowania oraz obszernie zacytował, przyjmując za swoje, stanowiska organów uzgadniających.

Wnioskodawca odwołał się od tego rozstrzygnięcia z zachowaniem ustawowego terminu, zarzucając decyzji naruszenie następujących przepisów:

- 1) art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. w związku z art. 107 § 3 k.p.a. poprzez brak zawarcia uzasadnienia faktycznego i prawnego i oparcie treści uzasadnienia jedynie o wyliczenie szeregu czynności dokonanych w sprawie, podczas gdy organ winien był przedstawić w treści uzasadnienia własne rozważania i zapatrywanie na sprawę oraz wykazać dlaczego wydał zaskarżoną decyzję w danym kształcie i dlaczego niemożliwe było pozytywne rozpatrzenie sprawy przez co nie poddaje się ona kontroli instancyjnej;
- 2) an. 6. 7 i 8 k.p.a. w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. i art. 80 k.p.a. poprzez:

- a. przeprowadzenie postępowania w sposób sprzeczny z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, a ponadto poprzez całkowicie dowolną ocenę zgromadzonego materiału dowodowego, a co za tym idzie nienależyte wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, w szczególności poprzez brak należytego rozważenia charakteru planowanej inwestycji w kontekście zapewnienia przez nią wszelkich wymogów z dziedziny ochrony środowiska i brak rozważenia w tym kontekście słusznego interesu inwestora;
 - b. sprzeczną z zasadami doświadczenia życiowego oraz logicznego rozumowania, a przez to dowolną ocenę zgromadzonych dowodów, a w szczególności poprzez całkowite pominięcie pozytywnych postanowień w przedmiocie uzgodnienia warunków realizacji planowanej inwestycji w kontekście wypełnienia przez skarżącego wszelkich przesłanek umożliwiających uzyskanie pozytywnego rozstrzygnięcia decyzji i braku istnienia luzu decyzyjnego organu w przedmiotowym postępowaniu;
 - c. brak umożliwienia stronie realizacji inwestycji ze względu na pozaprawne kryteria odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia na tle zaistniałego w sprawie konfliktu społecznego i potencjalnych immisji odorowych pomimo szeregu prawidłowych szczegółowych ustaleń organu w kontekście spełnienia wszelkich wymogów z dziedziny ochrony środowiska:
- 3) naruszenie art. 104 k.p.a. w powiązaniu z
- 4) naruszeniem przepisów art. 37, art. 75 ust. 1 pkt 4. art. 77 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 80. art. 81 ust. 2 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* poprzez wydanie decyzji odmownej, podczas gdy w sprawie istniały przesłanki do pozytywnego rozpatrzenia wniosku skarżącego, zaś organ nie posiadał luzu decyzyjnego, albowiem był związany pozyskanymi do sprawy uzgodnieniami, a materiał dowodowy zgromadzony w sprawie ponad wszelką wątpliwość wykluczył i wyjaśnił na korzyść skarżącego wszelkie kwestie związane z wypełnieniem obowiązujących wymogów z dziedziny ochrony środowiska.

Ponadto wnioskodawca wniósł wraz z odwołaniem zażalenie na opinię Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Białogardzie z dnia 22.04.2021 r. jako wydaną w oparciu o ogólnikowe ustalenia i zbyt dowolną ocenę, które zostały skutecznie zweryfikowane poprzez merytoryczne i przekonujące postanowienia organów uzgadniających. Na podst. art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. strona skarżąca wniosła o:

- 1) uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy zgodnie z żądaniem inwestora; względnie na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.
- 2) uchylenie zaskarżonej decyzji i postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Organ pierwszej instancji nie znalazł podstaw do wydania nowej decyzji w trybie art. 132 § 1 K.p.a. i przekazał odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie po rozpatrzeniu odwołania ustaliło, co następuje. Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie postępowania odwoławczego Samorządowe Kolegium bada dopuszczalność odwołania i zażalenia. Zaskarżona opinia PPIS w Białogardzie została wydana na podstawie art. 77 ust. 1 pkt 2 i 7 oraz art. 78 ust. 1 pkt 2 ooś. Zgodnie z art. art. 77 ust. 7 ooś, do uzgodnień i opinii, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów art. 106 § 3, 5 i 6 Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że na opinię wydaną w ww. trybie stronie nie służy zażalenie, o czym organ prawidłowo opiniujący prawidłowo pouczył. Zatem na podst. art. 134 w zw. z art. 144 K.p.a. organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność zażalenia. Kierując się zasadą ekonomiki postępowania, w przypadku

wniesienia zażalenia wraz z odwołaniem od decyzji, organ stwierdza niedopuszczalność zażalenia wraz z rozstrzygnięciem odwołania, w drodze decyzji. Odwołanie w niniejszej sprawie jest dopuszczalne i wniesione w ustawowym terminie.

Podstawę materialnoprawną w niniejszej sprawie stanowi ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: ustawa ooś). Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia (art. 73 ust. 1 ustawy środowiskowej). Zgodnie z art. 71 decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Uzyskanie tej decyzji jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Przedsięwzięcia kwalifikuje się do odpowiedniej kategorii na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1839) w sprawie przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Zgodnie z art. 61 ust. 2 ooś, to organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przeprowadza na podstawie zgromadzonych materiałów ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowiącą część postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy ooś, przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności:

- a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Wyniki przeprowadzonej przez organ oceny, z uwzględnieniem ww. punktów, powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ooś, jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (pkt 1) oraz zasięga opinii organu, o którym mowa w art. 78, w przypadku przedsięwzięć wymagających decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1-3a, 10-19 i 21-28, oraz uchwały, o której mowa w art. 72 ust. 1b (pkt 2). W przypadku gdy uzgodnienia organów, o których mowa w ust. 1, są ze sobą sprzeczne, organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach rozstrzyga te sprzeczności w terminie 14 dni od dnia otrzymania uzgodnień, po uprzednim porozumieniu z organami, których uzgodnienia były ze sobą sprzeczne, i uwzględnia to rozstrzygnięcie w decyzji kończącej postępowanie, wydanej w terminie 30 dni od dnia otrzymania uzgodnienia organów (art. 77 ust. 9 ooś). W ocenie Kolegium wymóg odnosi się zarówno do uzgodnień, jak i opinii, bowiem przepis odnosi się do „uzgodnienia organów, o których mowa w ust. 1”, który to przepis przewiduje uzgadnianie warunków i zasięganie opinii. Nawet gdyby przyjąć, że nie zachodzi podstawa do rozstrzygnięcia sprzeczności w sformalizowanej formie wynikającej z art. 77 ust. 9 ooś, organ właściwy winien ustosunkować się do tych oczywiście sprzecznych stanowisk na podst. art. 80 ust. 1 pkt 1 ooś w zw. z art. 80 K.p.a., bowiem organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona, a w sprawie środowiskowych uwarunkowań zobowiązany jest przy tym wziąć pod uwagę wyniki uzgodnień i opinii. Przy czym wnioski z postępowania organ musi wyprowadzić samodzielnie i dać temu wyraz w uzasadnieniu decyzji.

W niniejszej sprawie Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Białogardzie pismem z dnia 22.04.2021 r. znak: NZNS.7040.6.1.2021 zaopiniował negatywnie realizację planowanego przedsięwzięcia, powołując się – w ocenie Kolegium - na hipotetyczne, teoretyczne zagrożenia, bez konkretnego odniesienia się do przedłożonego raportu oddziaływania na środowisko. Organ ten poprzestał na przywołaniu pokrótce technicznego opisu planowanej inwestycji, a następnie przywołał zagrożenia, jakie mogą wystąpić w przypadku niewłaściwej eksploatacji. Należy w tym miejscu zauważyć, że organ nie jest uprawniony do przyjęcia z góry założenia, że przedsięwzięcie będzie realizowane i użytkowanie wbrew zapisom Raportu, w sposób niewłaściwy, z nieszczelnym obiektem lub nieszczelną instalacją kanalizacyjną. Opinia winna odnosić się do przedsięwzięcia opisanego w Raporcie oraz przedstawionych tam rozwiązań.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie, postanowieniem znak: WST-K.4221.22.2021.AW.5 z dnia 22.12.2021 r. uzgodnił natomiast pozytywnie realizację planowanego przedsięwzięcia i jednocześnie określił warunki realizacji. Burmistrz Kalina nie tylko nie przeprowadził rozstrzygnięcia sprzeczności w wymaganej ustawowo formie, ale również nie odniósł się do nich w zaskarżonej decyzji, przytaczając oba stanowiska jako własne, bez żadnego podsumowania, które pozwoliło by ustalić, dlaczego właściwie organ odmówił wydania wnioskowanej decyzji. Paradoksalnie doprowadziło to do wewnętrznej sprzeczności decyzji. Z jednej bowiem strony organ powołał argumenty przemawiające za odmową wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (pochodzących z negatywnego uzgodnienia PPIS w Białogardzie, a w dalszym toku uzasadniania zaprzeczył tym tezom, przywołując uzasadnienie RDOŚ w Szczecinie. Przykładowo: organ rozpisuje się teoretycznie w pierwszej części decyzji na temat szkodliwości wysokiego poziomu amoniaku w pomieszczeniach hodowlanych, podkreślając, że „najwięcej amoniaku wydzielą się podczas „ściołowego” utrzymania stada. Natomiast w dalszej części decyzji wskazuje – zgodnie zresztą z przedłożonym Raportem – że chów w projektowanym obiekcie inwentarskim będzie prowadzony na rusztach, w systemie bezściołowym. Ponadto zastosowanie automatycznego systemu żywienia wpłynie na ograniczenie emisji amoniaku. Uzasadnienie decyzji w całości opera się na dwóch sprzecznych rozstrzygnięciach organów uzgadniających. Organ pierwszej instancji nie przeprowadził przy tym samodzielnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, która stanowi obligatoryjną część postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy ooś, przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności:

- a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Zgodnie z art. 61 ust. 2 ooś, to organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przeprowadza ww. ocenę na podstawie zgromadzonych materiałów. Trafnie zatem zauważyła strona skarżąca, że decyzja nie poddaje się kontroli instancyjnej. Naruszony został art. 107 § 3 K.p.a. poprzez brak uzasadnienia faktycznego decyzji, zawierającego wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Organ pierwszej instancji nie wykazał zasadności przesłanek, którymi się kierował przy załatwieniu sprawy, naruszając tym samym zasadę przekonywania, wyrażoną w art. 11 K.p.a. Nawet wnikliwa analiza zaskarżonej decyzji nie pozwala na ustalenie, dlaczego właściwie Burmistrz Karlina odmówił wnioskodawcy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia.

Zaskarżona decyzja nie odnosi się ponadto do wyników postępowania z udziałem społeczeństwa, do czego organ jest zobligowany na podst. art. 80 ust. 1 pkt 3 ooś. Pomimo organizowania przez Burmistrza Karlina spotkania z udziałem społeczeństwa, które miało na celu omówienie materiałów zebranych w toku

postępowania w niniejszej sprawie (zawiadomienie w aktach postępowania aż w pięciu egzemplarzach) – brak jest podsumowania udziału społeczeństwa, w tym przedstawienia złożonych ewentualnych uwag i wniosków oraz sposobu ich rozwiązania.

W wyniku przeprowadzonego postępowania odwoławczego, Kolegium ustaliło, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 7, art. 11, art. 77§ 1, art. 80, art. 107§ 3 K.p.a. oraz art. 77 ust. 9 i art. 80 ust. 1 o.o.s., a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozpatrzenie. Zatem zasadnym staje się uchylenie przedmiotowej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Zaistniałe braki nie mogą być przy tym uzupełnione w trybie art. 136 K.p.a., bez naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania. Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, należy wziąć pod uwagę powyższe okoliczności.

Na podst. art. 74 ust. 3 ustawy o.o.s. w zw. z art. 49 § 1 K.p.a., zawiadomienie stron o decyzji nastąpi w formie publicznego obwieszczenia przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Na niniejszą decyzję skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw (w dwóch egzemplarzach) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie (70 -526 Szczecin, ul. Staromłyńska 10) za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie (75-626 Koszalin, ul. Gen. Władysława Andersa 34) w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Wpis stały od sprzeciwu od decyzji wynosi 100 zł (§ 2 ust. 1 pkt 6a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnym). Wpis sądowy można uiścić gotówką w kasie sądu lub na rachunek bankowy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w NBP nr: 95 1010 1599 0030 9822 3100 0000. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy poprzez zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzeczownika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Urzędowe formularze są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Otrzymują:

1. Pełnomocnik wnioskodawcy
Pani – ePuap
2. Pozostałe strony
w formie publicznego obwieszczenia
3. Burmistrz Karlina +akta
4. aa

Iwona Szaranek (spr.)

Członkowie:

Agata Witkowska

Joanna Mojska