

Radom, dnia 29.03.2023r.

Znak: SKO.SU.4113.1.144.2023

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Radomiu w składzie:

1. Marcin Kucharski – przewodniczący składu orzekającego, sprawozdawca
 2. Tomasz Gajewski – członek etatowy,
 3. Magdalena Wasilewska – członek etatowy,
- działając na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego /j. t. Dz. U. z 2022r., poz. 2000 ze zm./, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym odwołania Pana Leszka Sekulskiego – Zastępcy Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie działającego z upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, od decyzji Wójta Gminy Magnuszew z dnia 09.12.2022r. znak: BT.6220.3.2021.2022, odmawiającej wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Koncepcja rozbudowy drogi krajowej nr 79 wraz z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla zadań: Zadanie A – rozbudowa drogi krajowej nr 79 na odcinku Góra Kalwaria – Mniszew, Zadanie B – rozbudowa drogi krajowej nr 79 na odcinku Mniszew – Magnuszew” – orzeka – uchyla zaskarżoną decyzję w całości i sprawę przekazuje do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

UZASADNIENIE

Decyzją Wójta Gminy Magnuszew z dnia 09.12.2022r. znak: BT.6220.3.2021.2022, odmówiono wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Koncepcja rozbudowy drogi krajowej nr 79 wraz z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla zadań: Zadanie A – rozbudowa drogi krajowej nr 79 na odcinku Góra Kalwaria – Mniszew, Zadanie B – rozbudowa drogi krajowej nr 79 na odcinku Mniszew – Magnuszew”.

W uzasadnieniu decyzji organ pierwszej instancji przedstawił stan faktyczny i prawny sprawy oraz stwierdził, że jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji wariant dopuszczony do realizacji lub, w razie braku zgody wnioskodawcy, odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia (art. 81 ust. 1 ustawy UIOŚ). Ponadto dodał, iż w tym przypadku został przedstawiony tylko jeden wariant przedsięwzięcia, nie

uwzględniono innych wariantów w tym obwodnic dla poszczególnych miejscowości jak Mniszew, Wilczkowice Dolne i Grzybów.

Odwołanie od powyższej decyzji złożył (z zachowaniem terminu) Pan Leszek Sekulski - Zastępca Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie działający z upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, gdyż odmowa decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z powodów wskazanych przez wójta w niniejszej sprawie jest niezgodna z art. 81 i nieuzasadniona. Wskazał, iż wójt odmówił wydania wnioskowanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia uzasadniając swoją decyzję następującymi przyczynami:

1. raport o oś przekazany przez GDDKIA oraz jego uzupełnienia nie zawierają wariantu akceptowanego przez społeczność lokalną,
2. w momencie wybudowania nowej drogi wraz z drogami serwisowymi powstanie obszar ograniczonego użytkowania i mimo zastosowania dostępnych rozwiązań mogą nie być dotrzymane standardy jakości środowiska,
3. w przedmiotowej sprawie GDDKIA przedstawił tylko jeden wariant przedsięwzięcia, nie uwzględniono innych wariantów, w tym obwodnic dla miejscowości m.in. Mniszew, Wilczkowice Dolne i Grzybów.

Ponadto stwierdził, że wszystkie ww. przyczyny są bezpodstawne i na poparcie tego stanowiska zawarł w dalszej części uzasadnienia odwołania szczegółowe rozważania w tym zakresie.

Organ pierwszej instancji nie znalazł podstaw do zastosowania przepisu art. 132 Kodeksu postępowania administracyjnego i odwołanie wraz z aktami sprawy przekazał do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Radomiu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Radomiu (zwane dalej „Kolegium”) rozpoznając sprawę ustaliło i zważyło, co następuje:

Materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie stanowią przepisy ustawy z dnia 03.10.2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko /j. t. Dz. U. z 2022r., poz. 1029 ze zm./ - zwanej dalej „ustawą”.

W myśl postanowień art. 73 ust. 1 ustawy postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia. Postępowanie w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte na wniosek Pana Leszka Sekulskiego – Zastępcy Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie działającego z imieniu Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – zwanego dalej „GDDKiA” z dnia 19.10.2018r. (data wpływu 22.10.2018r.), po rozpatrzeniu którego została wydana przez Wójta Gminy Magnuszew decyzja z dnia 09.12.2022r. znak: BT.6220.3.2021.2022, odmawiająca wydania decyzji o środowiskowych

uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia, będąca obecnie przedmiotem rozważań Kolegium.

Kolegium zauważa, że z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, choć nie zostało to wyartykułowane w sposób wyraźny (jednoznaczny), iż organ pierwszej instancji swą odmowę oparł na art. 81 ust. 1 ustawy – na końcu uzasadnienia powołał ten przepis i wskazał, że: „W tym przypadku został przedstawiony tylko jeden wariant przedsięwzięcia, nie uwzględniono innych wariantów w tym obwodzie dla poszczególnych miejscowości jak Mniszów, Wilczkowice Dolne i Grzybów.”

W tym miejscu Kolegium wyjaśnia, iż zgodnie z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej, z urzędu lub na wniosek stron powinny podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i w tym celu obowiązane są w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego), a następnie ocenić na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego). Należy wyjaśnić, że organ pierwszej instancji - w kontekście zasad ogólnych określonych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, a w szczególności zasady praworządności - winien dążyć do wyjaśnienia wszelkich okoliczności objętych prowadzonym postępowaniem, a zatem - w sprawie niniejszej - wyjaśnić wszystko, co ma wpływ na wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia. Cały ten proces winien zostać uzewnętrzniony w uzasadnieniu decyzji kończącej postępowanie, przy czym uzasadnienie musi czynić zadość wymogom określonym w art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego tzn. składać się z części faktycznej i prawnej. W uzasadnieniu faktycznym organ ma wskazać w szczególności fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, ewentualnie przyczyny, z powodu których niektórym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Ta część uzasadnienia powinna zawierać zatem dokładne wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. Organ musi zająć stanowisko wobec całego materiału zgromadzonego w sprawie oraz uzasadnić jasno i należycie swoje oceny, a zwłaszcza, na jakiej podstawie uznał pewne fakty za prawdziwe. Wszelkie niejasności, które ujawnią się przy zestawieniu podstawy faktycznej decyzji z materiałem procesowym, muszą budzić uzasadnioną wątpliwość, czy ustalenie podstawy faktycznej nastąpiło prawidłowo. Uzasadnienie prawne tymczasem polega na wyjaśnieniu podstawy prawnej decyzji ze wskazaniem i przytoczeniem przepisów prawa. Część ta powinna zawierać ponadto szczegółowe wyjaśnienie, dlaczego organ orzekający zastosował określony przepis prawa rozstrzygając sprawę. Wskazać przy tym również należy, że prawidłowo zredagowane pod względem merytorycznym i prawnym uzasadnienie decyzji administracyjnej ma podstawowe znaczenie dla stosowania zasady przekonywania wyrażonej w art. 11 Kodeksu postępowania

administracyjnego, a realizowanej na podstawie art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Mocą przywołanej zasady organ jest zobowiązany do wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy. Uzasadnienie decyzji winno być elementem decydującym o przekonaniu strony, co do trafności rozstrzygnięcia. Zasada przekonywania nie zostanie zaś zrealizowana, gdy organ pominięciem milczeniem niektóre twierdzenia, nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy lub nie przedstawi w sposób wyczerpujący wykładni stosowanych przepisów prawa.

W ocenie Kolegium, postępowanie organu pierwszej instancji nie można uznać za spełniające powyższe wymogi, gdyż nie wyjaśnił on wszystkich okoliczności niniejszej sprawy (patrz dalsza część uzasadnienia niniejszej decyzji) w stopniu, który uzasadniałby zapadłe rozstrzygnięcie, czym naruszył art. 7, 77 § 1, 80 i 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy zgodzić się z zarzutami zawartymi w odwołaniu, sprowadzającymi się do stanowiska, iż organ pierwszej instancji nie wykazał, że w okolicznościach niniejszej sprawy wystąpiły uzasadnione podstawy do wydania decyzji odmownej, np. cyt.: „Wójt Gminy Magnuszew w decyzji z 09.12.2022r., odmawiającej wydania DŚU przedstawił lakoniczne uzasadnienie, z którego nie wynika na jakiej podstawie dokonał dowolnej, subiektywnej, ogólnikowej i nieuprawnionej w toku postępowania oceny, że inwestycja będzie negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym na społeczeństwo. Wójt nie poparł swoich twierdzeń żadnymi dowodami.”

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy (w brzmieniu znajdującym zastosowanie w realiach niniejszej sprawy), jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji wariant dopuszczony do realizacji lub, w razie braku zgody wnioskodawcy, odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia.

Stosownie do art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, w tym:

- a) wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego,
- b) racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska
- wraz z uzasadnieniem ich wyboru.

Z powyższej regulacji wynika, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać opis analizowanych, co najmniej trzech wariantów jego realizacji. Są to po pierwsze, wariant proponowany przez wnioskodawcę, po drugie racjonalny wariant alternatywny, po trzecie racjonalny 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 ustawy). 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 niego. 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 (por. wyrok NSA z dnia 20.04.2021r., sygn. akt III OSK 376/21, LEX nr 3178672).

Art. 81 ust. 1 ustawy przyznaje organowi prowadzącemu postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach możliwość wyboru - za zgodą wnioskodawcy - innego wariantu realizacji przedsięwzięcia niż ten zaproponowany we wniosku. W przypadku braku zgody wnioskodawcy uprawnienie to może stanowić podstawę do wydania decyzji odmownej. Przy czym uprawnienie to nie należy do swobodnego uznania organu, tylko to z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko musi wynikać zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany przez wnioskodawcę. Należycie przeprowadzona przez organ analiza oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko pod kątem tego, czy warianty alternatywne nie są bardziej zasadne niż ten jaki zaproponował inwestor, nie może opierać się na jego przypuszczeniach (dowolnych twierdzeniach) lecz musi mieć podstawę w materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie i wymaga szczegółowego uzasadnienia.

Według art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy, przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności:

- weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- uzyskanie wymaganych ustawa opinii i uzgodnień,
- zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia: bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na: środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, krajobraz, w tym krajobraz kulturowy, wzajemne oddziaływanie między powyższymi elementami, dostępność do złóż kopalin; ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych; możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; wymagany zakres monitoringu (art. 62 ust. 1 ustawy).

Należy wskazać, że w postępowaniu w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia kluczowym dokumentem, pozwalającym

ustalić stan faktyczny w zakresie oceny potencjalnych zagrożeń przedsięwzięcia dla środowiska oraz stanowiącym podstawę wypracowania rozwiązań eliminujących lub zmniejszających jego negatywne oddziaływanie na środowisko, jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, i w związku z tym organ administracyjny, aby móc określić konkretne wymagania ochrony środowiska, musi ocenić czy dany raport uwzględnia wszystkie potencjalne zagrożenia związane z realizacją konkretnego przedsięwzięcia. Raport poprzedzający wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych powinien mieć zatem charakter kompleksowy i odnosić się do wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia oraz wskazywać, jakie w tym zakresie obowiązują standardy ochrony środowiska oraz czy zamierzona inwestycja mieści się w ich ramach. Pod też tym kątem raport podlega ocenie organu w postępowaniu dowodowym, co wyraża się m.in. w możliwości żądania przez organ, na każdym etapie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, uzupełnienia informacji w raporcie o oddziaływaniu na środowisko. Niemniej jednak trzeba podkreślić, że braki w raporcie nie mogą stanowić przesłanki odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Są one jedynie podstawą do żądania uzupełnienia przez wnioskodawcę informacji o planowanym przedsięwzięciu. Zdaniem Kolegium, aby możliwym było postawienie środkowi dowodowemu w postaci raportu zarzutu niezgodności z prawem, należy wskazać jego niezgodność z konkretnym przepisem art. 66 ustawy. Analogicznie zarzucając raportowi braki, należy wskazać, na jakiej podstawie organ określonych informacji żąda, w szczególności, czy zakres żądanych informacji mieści się w katalogu informacji, o których mowa w art. 66 ustawy. Żądanie ewentualnych dodatkowych informacji wyjaśniających do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, powinno mieć przy tym znaczenie dla ustalenia treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ewentualnie dla stwierdzenia zaistnienia przyczyny odmowy wydania wnioskowanej decyzji. WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 14.03.2018r., sygn. akt II SA/Gd 718/17 (LEX nr 2475421) wskazał, że: „Raport w postępowaniu o środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia jest dowodem prywatnym, lecz o szczególnej mocy dowodowej. Jego szczególny charakter wynika w szczególności z kompleksowej oceny przedsięwzięcia i analizy aspektów technologicznych, prawnych, organizacyjnych i logistycznych jego funkcjonowania w powiązaniu ze sobą. Zadaniem organu jest ocena tego dowodu co do jego kompletności i merytorycznej poprawności. Organ nie jest zobowiązany do samodzielnego badania i ustalania parametrów w oparciu o wiedzę specjalistyczną, w sytuacji gdy dysponuje opinią, którą uznaje za wiarygodną i zupełną.” Należy także zwrócić uwagę na stanowisko zaprezentowane w wyroku NSA z dnia 18.03.2009r., sygn. akt II OSK 383/08 (LEX nr 526577), zgodnie z którym: „Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko ma charakter dokumentu prywatnego inwestora będącego dowodem w postępowaniu administracyjnym. Raport oceniany

jest przez organ wydający decyzję określającą uwarunkowania środowiskowe, a uczestnicy postępowania mają możliwość zgłoszenia zastrzeżeń dotyczących tego dowodu. Zastrzeżenia te jednak nie mogą być gołosłowne lecz powinny być poparte np. ekspertyzą, które w sposób udokumentowany wskazuje na wady raportu.” (por. także wyrok NSA z dnia 11.07.2013r., sygn. akt II OSK 639/13, LEX nr 1369033). Podobnie NSA w wyroku z dnia 01.07.2016r., sygn. akt II OSK 339/15, LEX nr 2102273: „(...) trzeba przypomnieć, że raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest podstawowym (kluczowym) dowodem w sprawach dotyczących ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla danego przedsięwzięcia, a organy administracji mają obowiązek dokonania na podstawie art. 80 k.p.a. oceny wartości dowodowej raportu. Raport jest dokumentem prywatnym, opracowywanym na zlecenie podmiotu zainteresowanego realizacją określonej inwestycji, zaś inne podmioty uczestniczące w postępowaniu administracyjnym jako strony lub na prawach strony mają wynikającą z przepisów o postępowaniu dowodowym w administracji możliwość zgłoszenia wniosków dowodowych zmierzających do podważenia tego dowodu, np. w postaci opinii sporządzonej przez inną osobę posiadającą odpowiednią wiedzę. Zadaniem organu administracji jest rzetelna, wnikliwa i wszechstronna ocena raportu oraz ewentualnych innych dowodów, przy zachowaniu wszystkich obowiązujących reguł dowodowych. Zasada prawdy obiektywnej obliguje organ do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności stanu faktycznego, zwłaszcza oceny, czy raport uwzględnia wszystkie potencjalne zagrożenia środowiskowe związane z realizacją planowanej inwestycji. (...) W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że zastrzeżenia wobec przedłożonego raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, nie będą uznane za gołosłowne, jeżeli są poparte na przykład ekspertyzą, która w sposób udokumentowany wskazuje na wady raportu (tak: wyrok NSA z dnia 18 marca 2009r., sygn. akt II OSK 383/08, Lex nr 526577). Jak już podniesiono, raportowi o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przypisuje się szczególną wartość dowodową. Podważenie jego treści (ustaleń) może nastąpić, co do zasady, jedynie przez przedstawienie równie kompletnej analizy uwarunkowań przyrodniczych (tzw. kontrraportu), sporządzonej przez specjalistów dysponujących równie fachową wiedzą jak autorzy raportu, którego wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności z wnioskami zawartymi w raporcie przedłożonym przez inwestora. Skoro w niniejszej sprawie takiego kontrraportu nie przedłożono, to należało uznać, że raport prawidłowo został potraktowany za podstawowy dowód w rozpoznawanej sprawie.”

Wyjaśnić też należy, że w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko mieści się także uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień. Ustawodawca, obligując organ rozpoznający sprawę do uzyskania uzgodnień lub opinii innych, wyspecjalizowanych w danej dziedzinie organów i instytucji, zakłada, że z racji posiadania odpowiedniej wiedzy i doświadczenia, wspomogą one w sposób

istotny proces decyzyjny. Nie można zatem zajętego stanowiska przez organy współdziałające w sprawie pominąć lub też zmarginalizować w ramach dokonywanej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, gdyż stanowi to jeden z jej istotnych elementów.

Kolegium wyjaśnia także, że sama negatywna opinia społeczeństwa o planowanej inwestycji, nie może być podstawą odmowy wydania środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Powodem tej odmowy nie może być sprzeciw społeczny, czy protesty mieszkańców. Ugruntowany jest w judykaturze pogląd, iż sprzeciw mieszkańców gminy nie może stanowić podstawy do wydania negatywnej decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Przepisy nakazują jedynie zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu i umożliwienie zgłoszenia uwag oraz wniosków, natomiast nie nakładają obowiązku uzyskania społecznej akceptacji dla przedsięwzięcia. Innymi słowy, żaden przepis ustawy nie uzależnia wydania pozytywnej dla inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach od zgody czy akceptacji, bądź braku sprzeciwu społeczności lokalnej, z tego powodu sprzeciw społeczny nie może blokować wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w sytuacji gdy spełnione są wszystkie warunki do wydania takowej decyzji (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 02.03.2016r. sygn. akt II SA/Łd 519/15, LEX nr 2011605). NSA w wyroku z dnia 14.05.2019r., sygn. akt II OSK 1345/18 (LEX nr 2665017) wskazał, że: „Sam sprzeciw lokalnej społeczności lub stron postępowania nie jest wystarczającą przesłanką do odmowy wydania decyzji środowiskowej.” Reasumując należy wyjaśnić, iż sprzeciw społeczeństwa wobec realizacji konkretnej inwestycji nie może być traktowany jako prawo weta, obligujące organ do wydania decyzji negatywnej dla inwestora. Nałożenie na organ środowiskowy obowiązku uwzględnienia przy wydaniu decyzji wyników postępowania z udziałem społeczeństwa to nic innego jak obowiązek poczynienia przez organ wszelkich możliwych ustaleń zmierzających do usunięcia wątpliwości i zastrzeżeń społeczeństwa wobec planowanej inwestycji oraz zapewnienie społeczeństwu możliwości udziału w postępowaniu środowiskowym.

W świetle przedstawionych powyżej rozważań Kolegium stwierdza, że w niniejszej sprawie Wójt Gminy Magnuszew nie dokonał rzetelnej, wnikliwej i wszechstronnej oceny całości dowodów, przy zachowaniu wszystkich obowiązujących reguł dowodowych, w tym w szczególności w zakresie analizy, czy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany przez wnioskodawcę. Organ pierwszej instancji nie rozpatrzył całego materiału dowodowego, opierając się jedynie na wybranych jego elementach. Należy także wskazać, iż organ orzekając w sprawie środowiskowych uwarunkowań ma obowiązek uwzględnić wszystkie wymienione w art. 80 ust. 1 ustawy wyznaczniki (wyniki uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1; ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na

środowisko; wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa; wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone) i nie ma podstaw do przyznania prymatu jedynie opinii społeczności lokalnej, pomijając (tak jak to de facto uczynił w niniejszej sprawie organ pierwszej instancji, co wynika z treści uzasadnienia zaskarżonej decyzji) stanowiska organów współdziałających i ustalenia zawarte w raporcie.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji odnośnie raportu zawarto zarzut, że został przedstawiony tylko jeden wariant przedsięwzięcia. Zarzut ten jest niezrozumiały dla Kolegium, gdyż w raporcie przedstawione zostały trzy warianty, tj. wariant 1 (wariant preferowany), wariant 2, wariant 3 – patrz np. str. 22-25, 140-146 i inne raportu. Wprawdzie w raporcie nie nazwano wariantów 2 i 3 (odpowiednio racjonalny wariant alternatywny i racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska stosownie do wymogów art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy), to jednak jeżeli po analizie treści raportu organ pierwszej instancji miałby ewentualnie wątpliwości, który z tych wariantów stanowi wariant wskazany w art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy (wypełnia definicję wariantów wskazanych w tym przepisie), to powinien wystąpić do wnioskodawcy o złożenie wyjaśnień (uzupełnienia informacji w raporcie) w tym zakresie.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji odnośnie raportu zawarto także zarzut, że nie wskazano wariantu akceptowalnego przez społeczność lokalną. Kolegium stwierdza, że art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy ani inny przepis ustawy nie stanowi, że jednym z wariantów przedstawionych w raporcie ma być wariant akceptowany przez społeczność lokalną. Jak wyjaśniono powyżej, przepisy ustawy nie nakładają obowiązku uzyskania społecznej akceptacji dla przedsięwzięcia.

Kolegium stwierdza, że w niniejszej sprawie organ pierwszej instancji nie dokonał rzetelnej, wnikliwej i wszechstronnej analizy i oceny całości raportu, w którym między innymi w pkt. 20 i 21 przedstawiono analizę wielokryterialną oraz jej wyniki, mającą na celu wskazanie wariantu najkorzystniejszego z poddanych analizie trzech wariantów inwestycyjnych.

Należy zauważyć, że w niniejszej sprawie Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Kozienicach w opinii sanitarnej z dnia 21.02.2020r. uzgodnił warunki realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, a Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie w postanowieniu z dnia 23.08.2022r. uzgodnił realizację przedmiotowego przedsięwzięcia i określił jej warunki. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, że organ pierwszej instancji pominął powyższe stanowiska zajęte przez organy wyspecjalizowane - w ogóle nie odniósł się i nie wyjaśnił ich wpływu na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy.

W tym miejscu Kolegium zwraca uwagę organowi pierwszej instancji, że stosownie do art. 77 ust. 2 pkt 2 ustawy, organ występujący o uzgodnienie lub opinię, o których mowa w ust. 1, przedkłada raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Przedłożony raport stanowi jeden z dokumentów, w oparciu o który

organy współdziałające zajmują stanowisko w sprawie. Zatem jeżeli po wydaniu przez organ współdziałający opinii lub uzgodnienia, treść raportu ulegnie zmianie (zostanie uzupełniony, skorygowany) konieczne jest ponowne wystąpienie do tych organów o zajęcie stanowiska w sprawie, tj. czy w związku ze zmianą treści raportu w stosunku do wersji im przesłanej nadal podtrzymują swoje stanowiska. W realiach niniejszej sprawy organ pierwszej instancji nie dopełnił powyższemu w stosunku do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kozinicach – po dniu wydania przez niego opinii sanitarnej raport był uzupełniany, a zatem organ pierwszej instancji powinien był (czego nie uczynił) wystąpić do niego (przesyłając uzupełnienie raportu) o ponowne zajęcie stanowiska w sprawie, tak jak to analogicznie uczynił w stosunku do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie. Wskazaną powyżej kwestię organ pierwszej instancji powinien mieć na względzie (dopełnić jej) w prowadzonym ponownie postępowaniu.

Kolegium zauważa także, że w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji (str. 9) organ pierwszej instancji zawarł ogólne rozważania dotyczące oddziaływania przedsięwzięcia w zakresie hałasu, rozwiązań wpływających na zmniejszenie tego oddziaływania oraz wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, nie odnosząc ich szczegółowo do realiów niniejszej sprawy w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że niedopuszczalne jest oparcie decyzji w istocie na argumentach pozaprawnych sprowadzających się do subiektywnego przekonania (przypuszczeń) o szkodliwości planowanej inwestycji dla otoczenia. Argumenty w tym zakresie muszą być potwierdzone obiektywnymi dowodami. Nie mogą mieć one charakteru subiektywnych opinii i przekonań i nie mogą w konsekwencji skutkować wydaniem decyzji o odmowie środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przez inwestora przedsięwzięcia. Wszelkie ewentualne wątpliwości w zakresie oddziaływania inwestycji winny być wyjaśnione przez organ w toku postępowania administracyjnego w sposób przewidziany przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia jest bowiem decyzją związaną, a ustawodawca nie zezwolił organowi na odmowę wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z powodów innych niż ustawowo wyliczone, nawet jeżeli w ocenie tego organu są to powody istotne związane z koniecznością ochrony środowiska, w tym zdrowia ludzi.

Na marginesie należy wspomnieć, że na podstawie dotychczas zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego nie można jednoznacznie przesądzić konieczności utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla przedmiotowej inwestycji. W tym aspekcie należy zauważyć, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie w wydanym w sprawie postanowieniu uzgadniającym z dnia 23.08.2022r. wskazał co następuje: „W czasie eksploatacji przedmiotowego

przedsięwzięcia głównymi źródłami emisji hałasu będą środki transportu poruszające się po drodze. W celu porównania wyników obliczeń rozprzestrzeniania się hałasu zawartych w raporcie o oś z rzeczywistym oddziaływaniem akustycznym przedmiotowej inwestycji na tereny chronione akustycznie, nałożono na Inwestora obowiązek wykonania analizy porealizacyjnej w trakcie eksploatacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania akustycznego przedmiotowego przedsięwzięcia na tereny podlegające ochronie akustycznej. W przypadku stwierdzenia przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu, przeprowadzona analiza porealizacyjna pozwoli określić skuteczne działania minimalizujące lub pozwoli na podjęcie działań mających na celu utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania przez odpowiedni organ.”

Niezależnie od powyższego Kolegium zwraca uwagę Wójtowi Gminy Magnuszew na istotną kwestię, którą powinien mieć między innymi na względzie prowadząc postępowanie w przedmiotowej sprawie, a czemu nie dopełnił przed wydaniem zaskarżonej decyzji. Stosownie do art. 75 ust. 4 ustawy (w brzemieniu znajdującym zastosowanie w realiach niniejszej sprawy), w przypadku przedsięwzięcia, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, wykraczającego poza obszar jednej gminy decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje wójt, burmistrz, prezydent miasta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowane to przedsięwzięcie, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami, prezydentami miast. Z dokumentacji zgromadzonej w niniejszej sprawie wynika, że nosi ona właśnie takie cechy, o których mowa w art. 75 ust. 4 ustawy. Przedmiotowe przedsięwzięcie zlokalizowane jest w największej części na terenie gminy Magnuszew, natomiast w pozostałej części na terenie gminy Góra Kalwaria i gminy Warka. Z tego powodu organem właściwym do orzekania w sprawie głównej - środowiskowych uwarunkowań dla przedmiotowego przedsięwzięcia – jest Wójt Gminy Magnuszew, a zainteresowanymi organami, w porozumieniu, z którymi należy wydać decyzję w sprawie środowiskowych uwarunkowań, jest Burmistrz Warki oraz Burmistrz Miasta i Gminy Góra Kalwaria. Zaskarżona decyzja wydana została przez Wójta Gminy Magnuszew bez wymaganego ww. porozumienia z Burmistrzem Warki oraz Burmistrzem Miasta i Gminy Góra Kalwaria.

Charakter porozumienia z art. 75 ust. 4 ustawy w orzecznictwie nie budzi wątpliwości. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18.05.2016r., sygn. akt II OSK 2380/15 (LEX nr 2083497) wskazał, że: „Nie ulega więc wątpliwości, że do współdziałania organów na podstawie art. 75 ust. 4 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 należy stosować art. 106 k.p.a. Od strony praktycznej może to polegać na tym, że organ właściwy do wydania decyzji, po zakończeniu postępowania dowodowego, przygotowuje projekt decyzji i przedstawia go organom współdziałającym, które go akceptują albo

odmawiają zaakceptowania, przy czym swoje stanowisko wyrażają w formie postanowienia, na które służy zażalenie. W ten sposób zostaje zrealizowana myśl ustawodawcy wyrażająca się w tym, że decyzja ma być wydana w porozumieniu organów.” Tryb porozumienia wynika z przepisu prawa materialnego, tj. art. 75 ust. 4 ustawy, a kwestie proceduralne tego uzgodnienia reguluje art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego. Porozumienie jest jedną z form współdziałania organów administracji publicznej. Stosownie do art. 106 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. W doktrynie przez "porozumienie" rozumie się wspólne kształtowanie treści rozstrzygnięcia głównego i traktowane jest jako coś więcej niż tylko akceptacja treści proponowanego rozstrzygnięcia bądź jej brak przed formalnym wydaniem decyzji. Dalej idący wpływ organów działających w porozumieniu niż w uzgodnieniu uzasadniony jest charakterem stosunku prawnego łączącego kilka równorzędnych podmiotów samorządowych, których stopień zaangażowania w sprawę różni się tylko ilościowo, nie zaś jakościowo (M. Makowski, Wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w porozumieniu z innym organem - na podstawie art. 75 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 03.10.2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku, i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, CASUS 2012, nr 2, s. 50). Organ współdziałający w tym przypadku przyczynia się do poszerzenia wiedzy organu prowadzącego postępowanie główne o dodatkowe informacje dotyczące zakresu jego właściwości miejscowej, a wyrażone przez niego stanowisko musi być zostać uwzględnione przez organ wydający decyzję. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stanowisko organu współdziałającego, w porozumieniu z którym należy wydać decyzję, jest wiążące dla organu decydującego, a treść stanowiska zajętego przez organ uzgadniający może przesądzić o treści decyzji głównej (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 5 sędziów NSA z dnia 15.02.1999r., sygn. akt OPK 14/98, publ. ONSA 1999/3/80). Porozumienie z art. 75 ust. 4 ustawy przybiera prawną formę postanowienia, albowiem w braku przepisu szczególnego w ustawie, decyduje o tym art. 106 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowiąc, że zajęcie stanowiska przez ten organ (współdziałający) następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Kolegium zwraca także uwagę na stanowisko zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18.05.2016r., sygn. akt II OSK 2380/15 (LEX nr 2083497): „Z niekwestionowanych w sprawie ustaleń wynika, że Wójt Gminy S. nie wydał żadnego postanowienia, którym zgodziłby się na decyzję proponowaną przez Wójta Gminy O. Trafne jest zatem stanowisko SKO, że decyzja tego ostatniego organu z (...) maja 2010r. została wydana bez wymaganego porozumienia z innym organem. Fakt ten uzasadniał uchylenie decyzji przez organ odwoławczy i przekazanie

sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. W ocenie NSA, naruszenie prawa, polegające na wydaniu decyzji bez wymaganego stanowiska organu współdziałającego, jest naruszeniem przepisów prawa, o którym mowa w art. 138 § 2 k.p.a., czyli takim, które powoduje, że pozostaje do wyjaśnienia zakres sprawy, mający istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Brak bowiem podstaw prawnych do przyjęcia, że w razie wydania decyzji przez organ pierwszej instancji bez wymaganego stanowiska organu współdziałającego, o zajęcie takiego stanowiska mógłby zwrócić się organ administracji drugiej instancji albo zlecić to organowi pierwszej instancji. W ocenie NSA, przewidziana w art. 136 k.p.a. możliwość uzupełnienia dowodów i materiałów przez organ odwoławczy lub na jego zlecenie przez organ pierwszej instancji nie obejmuje zwrócenia się o zajęcia stanowiska przez organ współdziałający przy wydaniu decyzji.”

Mając na uwadze powyższe rozważania Kolegium uznało za zasadne uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji, bowiem w trakcie postępowania przed organem pierwszej instancji nie wyjaśnione zostały wszystkie okoliczności niniejszej sprawy w zakresie, który uzasadniałby zapadłe rozstrzygnięcie, co skutkuje naruszeniem art. 6, 7, 77 § 1, 80 i 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, w stopniu mającym istotny wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy. Kolegium nie może także umknąć zasada dwuinstancyjności (art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego), do której zachowania zobligowany jest organ odwoławczy. Poczynienie przez Kolegium znaczących ustaleń istotnych okoliczności i modyfikacja treści rozstrzygnięcia mogłaby bowiem pozbawić strony postępowania prawa do jednej instancji, czyli prawa do odwołania. Jak słusznie wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 28.12.2018r., sygn. akt VIII SA/Wa 790/18 (LEX nr 2621986): „Uwadze nie może także umknąć zasada dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.), do której zachowania zobligowany jest organ odwoławczy. Poczynienie przez SKO znaczących ustaleń istotnych okoliczności i modyfikacja treści rozstrzygnięcia mogłaby, bowiem pozbawić strony postępowania prawa do jednej instancji, czyli prawa do odwołania. W szczególności, bowiem organ drugiej instancji, uchylając zaskarżoną decyzję i orzekając, co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.), nie może rozstrzygać w oparciu o inny przepis prawa materialnego, niż wcześniej organ pierwszej instancji w uchylonej decyzji, gdyż w przeciwnym razie decyzja tak wydana naruszałaby zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a. w zw. z art. 78 Konstytucji RP), co znajduje swoje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych (por. np. wyrok NSA z dnia 24 lutego 2011r., I OSK 613/10 oraz wyroki WSA: w Kielcach z dnia 15 maja 2014r., II SA/Ke 272/14; w Olsztynie z dnia 23 kwietnia 2009r., II SA/Ol 64/09 i inne).”

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy rzeczą organu pierwszej instancji będzie uwzględnienie wytycznych (wykładni) zawartych w uzasadnieniu niniejszej decyzji

i dopiero w oparciu o prawidłowo ustalony stan faktyczny i prawny wydanie rozstrzygnięcia w sprawie.

Odnosząc się do odwołania Pana Leszka Sekulskiego – Zastępcy Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie działającego z upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad należy wskazać, iż zasługuje ono na uwzględnienie z przyczyn podanych w uzasadnieniu niniejszej decyzji, a okoliczności w nim podniesione powinny zostać wzięte pod uwagę przez organ pierwszej instancji w ponownym postępowaniu.

Od decyzji niniejszej skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Wydział VIII Zamiejscowy w Radomiu, 26-600 Radom, ul. Słowackiego 7. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Radomiu, ul. Żeromskiego 53, 26-600 Radom w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji Stronie. Sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylecia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Sprzeciw podlega opłacie sądowej (wpis stały), w wysokości 100,00 zł. Strona może zwrócić się do ww. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych oraz o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego.

Otrzymują:

1. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Warszawie
03-808 Warszawa, ul. Mińska 25
2. Wójt Gminy Magnuszew
26-910 Magnuszew, ul. Saperów 24 –
wraz z aktami sprawy
+ 2 egz. obwieszczenia o wydaniu niniejszej decyzji
celem podania do publicznej wiadomości w sposób
zwyczajowo przyjęty na terenie gminy
(zawiadomienie stron zgodnie z art. 49 k.p.a.)
3. Burmistrz Warki
05-660 Warka, Pl. St. Czarnieckiego 1
+ 2 egz. obwieszczenia o wydaniu niniejszej decyzji
celem podania do publicznej wiadomości w sposób
zwyczajowo przyjęty na terenie gminy
(zawiadomienie stron zgodnie z art. 49 k.p.a.)
4. Burmistrz Miasta i Gminy Góra Kalwaria
05-530 Góra Kalwaria, ul. 3 Maja 10
+ 2 egz. obwieszczenia o wydaniu niniejszej decyzji
celem podania do publicznej wiadomości w sposób
zwyczajowo przyjęty na terenie gminy
(zawiadomienie stron zgodnie z art. 49 k.p.a.)
5. a/a. + tablica ogłoszeń obwieszczenie o wydaniu decyzji

CZŁONEK SAMORZĄDOWEGO
KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
mgr Marcin Kucharski

CZŁONEK SAMORZĄDOWEGO
KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
mgr Tomasz Gajewski

CZŁONEK SAMORZĄDOWEGO
KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
mgr Rafał Adam Waszewska

