

Ciechanów, dnia 12 października 2015 r.

SKO/I/V/608/2015

DECYZJA

Na podstawie art. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t. j. Dz. U. z 2001r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.), art. 138 § 2 w związku z art. 7, art. 17 pkt 1, art. 77 § 1 i art. 127 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, zwanego dalej „Kpa”, art. 3 ust. 1 pkt 8, art. 59 ust. 1 pkt 1, art. 61 ust. 1 pkt 1, art. 66, art. 71 ust. 2 pkt 1 i art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013r., poz. 1235 ze zm.), zwanej dalej „ustawą” oraz § 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397), zwanego dalej „rozporządzeniem”, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ciechanowie, w składzie:

- | | |
|--------------------------------|--------------------------------------|
| 1. Ewa Kwiatkowska-Szymak | - przewodniczący składu orzekającego |
| 2. Teresa Kiwit | - członek składu orzekającego (spr.) |
| 3. Joanna Bogusławska-Klejment | - członek składu orzekającego |

na posiedzeniu w dniu 12 października 2015r. rozpatrzyło odwołanie Pana Jerzego Karwowskiego zam. Unierzyż 7; 06-445 Strzegowo od decyzji Wójta Gminy Strzegowo Nr 6220.4.2015 z dnia 28.08.2015r, odmawiającej wydania zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji 2 kurników do ściółowego chowu drobiu brojlerów kurzych o łącznej wydajności 110 000 szt./cykl (440 DJP) oraz 660000 szt./rok w obrębie fermi drobiu w miejscowości Unierzyż, przewidzianego do realizacji na terenie działki nr 195 obręb Unierzyż, gm. Strzegowo
i o r z e k ł o:

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

UZASADNIENIE

W dniu 30 marca 2015r. do Wójta Gminy Strzegowo wpłynął wniosek Pana Jerzego Karwowskiego oraz ustanowionych pełnomocników: Pani Agnieszki Jagodzińskiej i Jerzego Kozłowskiego o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji 2 kurników do ściółowego chowu drobiu brojlerów kurzych o łącznej wydajności 110 000 szt./cykl (440 DJP) oraz 660000 szt./rok w obrębie fermi drobiu w miejscowości Unierzyż, przewidzianego do realizacji na terenie działki nr 195 obręb 0045 Unierzyż, gm. Strzegowo.

W załączeniu do przedmiotowego wniosku Pan Karwowski złożył raport o oddziaływaniu na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia. Wójt Gminy Strzegowo w dniu 9.04.2015r. zawiadomił inwestora i ustalone strony postępowania o wszczęciu postępowania administracyjnego o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji planowanej przez wnioskodawcę. Ponadto na podstawie art 33 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale

społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (tj. Dz.U. z 2013r poz. 1235 ze zm.) Wójt Gminy poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz w miejscowości planowanej inwestycji poinformował społeczeństwo o przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia. Jednocześnie Wójt Gminy wystąpił do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie o uzgodnienie planowanej inwestycji oraz do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego o wydanie opinii w sprawie.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Mławie w dniu 20.04.2015r. wydał pozytywną opinię sanitarną nr ZNS.471.25.2015 wskazując, że opiniowane przedsięwzięcie jest nowoczesnym rozwiązaniem technologicznym, uciążliwość obiektu nie będzie wykraczała poza granice działki, a zastosowane projektowane rozwiązania nie spowodują zagrożenia, będą spełniały wymogi określone przepisami ochrony środowiska i nie będą naruszone interesy osób trzecich w czasie budowy, eksploatacji lub likwidacji.

RDOŚ w Warszawie wezwał do uzupełnienia raportu o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko w zakresie gospodarki wodno-ściekowej i ochrony wód oraz gospodarki odpadami, a także o przedstawienie racjonalnego wariantu alternatywnego planowanego przedsięwzięcia wraz z określeniem jego przewidywanego oddziaływania na środowisko oraz o przeanalizowanie ewentualnych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem i podanie sposobów ich złagodzenia. Po uzupełnieniu powyższego RDOŚ w Warszawie postanowieniem z dnia 29 maja 2015r. znak: WOOŚ-II.4242.123.2015.BS uzgodnił realizację przedsięwzięcia i określił warunki jego realizacji.

Po przeprowadzeniu i zakończeniu postępowania dowodowego Wójt Gminy Strzegowo decyzją z dnia 28.08.2015r. Nr 6220.4.2015 odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań dla realizacji planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji 2 kurników do ściółkowego chowu drobiu brojlerów kurzych o łącznej wydajności 110 000 szt./cykl (440 DJP) oraz 660000 szt./rok w obrębie fermy drobiu w miejscowości Unierzyż, przewidzianego do realizacji na terenie działki nr 195 obręb Unierzyż, gm. Strzegowo

W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia jako przyczyny wydania decyzji odmownej organ wskazał na zapis w *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego gminy Strzegowo*, stwierdzając „*że lokalizacja planowanej inwestycji fermy drobiu nie spełnia wymagań dotyczących odległości od zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi oraz planowanej obsady zwierząt w DJP i jest sprzeczna z ustaleniami tegoż Studium*”

Następnie stwierdza, że „*na negatywną decyzję Wójta Gminy Strzegowo miała wpływ opinia części mieszkańców Unierzyża i okolicznych miejscowości wyrażona w złożonym proteście, w którym to podnoszone zostały obawy związane z pogorszeniem warunków ich życia, pogorszenie warunków środowiska oraz znoszenie przykrych emisji zapachowych, które będą towarzyszyły funkcjonowaniu przedsięwzięcia*”

Od powyżej decyzji organu pierwszej instancji odwołanie z zachowaniem terminu do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ciechanowie za pośrednictwem Wójta Gminy Strzegowo złożył inwestor Pan Jerzy Karwowski zarzucając zaskarżonej decyzji naruszenie przepisów ustawy ooś poprzez wskazanie Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Strzegowo jako dokumentu planistycznego, którego ustalenia są wiążące w sytuacji braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz powołanie się wydającą odmowną decyzję na protesty mieszkańców.

Wnosi o uchylenie decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ciechanowie zapoznało się z aktami sprawy i zważyło, co następuje:

Podstawę materialnoprawną do rozpoznania przedmiotowej sprawy stanowią przepisy 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 (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.), zwanej dalej w skrócie ustawą „uiuś” oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. nr 213, poz. 1397) zwanego dalej w skrócie „rozporządzeniem”.

Skład orzekający Kolegium pragnie zwrócić organowi pierwszej instancji uwagę, iż co prawda żaden przepis ustawy nie określa wprost, czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter uznaniowy, czy też jest decyzją związaną, jednakże należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w literaturze przedmiotu, że z uwagi na fakt wprowadzenia przez taką decyzję ograniczeń w wykonywaniu prawa własności do nieruchomości, chronionej przez art. 21 Konstytucji RP, organy administracji nie mają w tym zakresie swobody, a wydana decyzja negatywna może nastąpić tylko w sytuacjach przewidzianych prawem (K.Gruszecki: Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz, Wrocław s.255).

Skład orzekający Kolegium wskazuje, że w przedmiotowej sprawie przesłankami wydania decyzji odmownej mogą być następujące okoliczności:

- niezgodność inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego,
- odmowa uzgodnienia warunków realizacji przez organy uzgadniające,
- brak zgody inwestora na realizację przedsięwzięcia w wariantie proponowanym przez organ, inny niż zawarty we wniosku,
- wykazanie w raporcie oddziaływania na środowisko danego przedsięwzięcia negatywny jego wpływ na obszar Natura 2000.

Ponadto decyzja odmowna może być wydana wówczas, gdy przedsięwzięcie pozostaje w sprzeczności z innymi przepisami prawa, *a contrario* należy rozumieć, iż w przypadku braku zaistnienia w/w przesłanek organ właściwy jest zobligowany do wydania decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania zgody dla planowanej inwestycji, co wyklucza możliwość wydania decyzji odmownej.

Planowana inwestycja zaliczana jest do przedsięwzięć, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 51 w/w rozporządzenia, dla których przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko, w tym sporządzenie raportu jest wymagane.

Przepisy ustawy uiuś odnoszące się do decyzji środowiskowej wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stanowią w szczególności:

Art. 80. 1. Jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę:

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

2. Właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. (...)

Skład orzekający Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ciechanowie pragnie podkreślić, że uzgodnienie dokonane przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie ma dla organu orzekającego w sprawie „środowiskowej” charakter wiążący (organ ten wskazał wyraźnie na możliwość realizacji przedsięwzięcia pod określonymi szczegółowo warunkami). Kolegium pragnie w tym miejscu zwrócić uwagę na stanowisko, jakie zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w tezie pierwszej wyroku z dnia 21 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2544/11(LEX nr 1138181)), gdzie Sąd stwierdził, co następuje :

„1. Wydanie postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia wiąże organ wydający decyzję w zakresie kwestii środowiskowych i praktycznie tę decyzję kształtuje. Konieczność uzasadnienia tego postanowienia podkreśla przy tym merytoryczny charakter takiego postanowienia, rozstrzygającego faktycznie sprawę, co do istoty”.

Jednocześnie Kolegium pragnie podkreślić, iż organy współdziałające mogą działać w różnych formach, możliwe jest bowiem zarówno wyrażenie opinii, zgody lub wyrażenie stanowiska w innej formie (tak jak w przypadku RDOŚ w drodze postanowienia), jednakże owo zajęcie stanowiska może mieć różną moc prawną. W ramach współdziałania organ wyraża opinię lub uzgodnienie. Rozróżnienie to jest o tyle ważne, iż uzgodnienie, w przeciwieństwie do opinii jest formą o znaczeniu stanowczym, bowiem wiąże organ decydujący w postępowaniu głównym. Treść stanowiska zajętego przez organ uzgadniający może przesądzić o treści decyzji, która wydawana jest po uzgodnieniu przez organ decydujący. Stanowisko takie jest szeroko podzielane tak przez doktrynę, jak i judykaturę i nie budzi już wątpliwości brak mocy wiążącej opinii organu w ramach współdziałania. A skoro tak, to opinia taka nie musi być zbieżna z poglądem organu, który wystąpił o jej wydanie, ani wnioskiem strony postępowania. A więc reasumując opinia wydawana w toku postępowania środowiskowego przez PPIS ma charakter niewiązący. Jednakże w przedmiotowej sprawie również Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Mławie również wydał pozytywną opinię na temat planowanej inwestycji.

Skład orzekający Kolegium rozpatrując przedmiotową sprawę przede wszystkim dokonał analizy podstawowego dokumentu jakim jest przedłożony przez wnioskodawcę raport o oddziaływaniu na środowisko planowanego przedsięwzięcia.

Raport stosownie do treści art. 66 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać: opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodjęcia przedsięwzięcia (pkt 4) opis analizowanych wariantów w tym: a) wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego, b) najkorzystniejszego dla środowiska wraz z uzasadnieniem ich wyboru (pkt 5). Nadto należy określić przewidywane oddziaływanie na środowisko analizowanych wariantów (art. 66 ust. 1 pkt 6 ustawy)

Zdaniem składu orzekającego Kolegium przedłożony przez wnioskodawców raport o oddziaływaniu na środowisko planowanego przedsięwzięcia oraz uzupełniony na wezwanie RDOŚ o wskazanie i opisanie wariantu alternatywnego nie odpowiada wymogom określonym w art. 66 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy.

W uzupełnionym raporcie wskazano, że wariantem alternatywnym dla planowanego przedsięwzięcia, jest wariant polegający na zmianie sposobu ogrzewania hal kurników. Proponowany wariant do realizacji to : „zastosowanie 6 nagrzewnic na gaz ciekły o mocy 70kW każda, o wydmuchu bezpośrednim – spaliny są odprowadzane do wnętrza budynków, a następnie odprowadzane do środowiska za pomocą wentylacji mechanicznej (wentylatorów dachowych). Przedstawiony wariant alternatywny to „zastosowanie 6 nagrzewnic na gaz ciekły o mocy 75 kW każda, z zamkniętą komorą spalania. Oznacza to , że do powietrza w budynku inwentarskim jest wolne od spalin i szkodliwych gazów, ponieważ zostają one odprowadzone na zewnątrz przez odrębny komin.”

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie podkreśla się, że wariantowość rozwiązań

przedstawionych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie może mieć charakteru pozornego, co może występować w przypadku wariantów przedsięwzięcia realizowanych dokładnie w tym samym miejscu, a z punktu widzenia technologicznego niewiele się od siebie różniących. W niniejszym przypadku, przedstawiona w raporcie wariantowość proponowanych rozwiązań ma taki właśnie charakter. To, co inwestor wskazał, jako wariant alternatywny dla proponowanego przez siebie wariantu, jest bowiem w istocie inną wersją wariantu inwestorskiego, różniącą się jedynie rozwiązaniem w zakresie systemu grzewczego. W „wariacie alternatywnym” proponuje się bowiem realizację przedsięwzięcia w tym samym miejscu, co w wariacie inwestorskim oraz praktycznie nie różniące się pod względem technologicznym.

Inwestor nie rozpatrywał innego wariantu lokalizacyjnego stwierdzając jedynie, że *„zmiana lokalizacji na równie korzystną powodowałaby znaczne zwiększenie kosztów”*. Również w raporcie jedynie stwierdzono, że *„zmiana obsady kurników nieopłacalna dla Inwestora i nieistotna z punktu widzenia środowiska”*

Zdaniem Kolegium, taka ocena narusza w sposób oczywisty przepis art. 66 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy. Nie powinna budzić bowiem wątpliwości teza, że na podstawie wyżej wskazanego lakonicznego opisu niemożliwe jest dokonanie oceny, czy w sprawie występuje zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariacie innym niż proponowany przez inwestora.

W judykaturze zwrócono uwagę, że środowisko stanowi dobro publiczne, zaś jego ochrona zgodnie z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP jest obowiązkiem władz publicznych. Dlatego Inwestor jest obowiązany przedłożyć taki raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w którym zostanie rzetelnie przedstawiona analiza wszystkich wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, a nie tylko wariantu, którym z przyczyn oczywistych inwestor jest zainteresowany. Kryterium ekonomiczne może stanowić element uzasadnienia wyboru określonego wariantu, ale nie usprawiedliwia pominięcia w raporcie co do zasady analizy racjonalnego wariantu alternatywnego, jak również wariantu najkorzystniejszego dla środowiska (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2012r., II OSK 1238/11).

Przedłożony przez Inwestora raport o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko wymaga zatem uzupełnienia o racjonalny (a nie pozorowany) wariant alternatywny dla wariantu proponowanego przez inwestora oraz o określenie przewidywanego oddziaływania na środowisko tego wariantu.

Z powyższych względów zaskarżoną decyzję należało uchylić w całości, zaś sprawę przekazać organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia, gdyż konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Organ I instancji winien wezwać wnioskodawców do uzupełnienia raportu o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko o racjonalny wariant alternatywny dla wariantu przez nich proponowanego i o przewidywane oddziaływanie wariantu alternatywnego na środowisko i po jego uzupełnieniu w ww. zakresie, rozpoznać sprawę i wydać rozstrzygnięcie. Z uwagi na stwierdzone braki w materiale dowodowym, Kolegium nie dokonało pełnej merytorycznej oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia, w tym również pod kątem zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu, gdyż rozstrzygnięcie sprawy będzie możliwe dopiero na podstawie pełnego materiału dowodowego, w tym raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, odpowiadającego wymogom określonym w art. 66 ustawy.

Mając powyższe na uwadze orzeczono, jak w sentencji.

Wydając ponownie decyzję w niniejszej sprawie organ po uzupełnieniu raportu oś obowiązyany jest rozpatrzyć cały zebrany w przeprowadzonym postępowaniu materiał dowodowy i dokonać jego wyczerpującej oceny, zgodnie z powołanymi powyżej przepisami procedury administracyjnej, w kontekście obowiązujących przepisów prawa materialnego.

Kolegium z całą stanowczością pragnie zaznaczyć, iż decyzja w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody jest decyzją związaną, a jej odmowa może nastąpić tylko w sytuacjach przewidzianych prawem, o czym była mowa na wstępie niniejszego uzasadnienia. W związku z powyższym w przypadku wydania przez organ decyzji negatywnej może ona być oparta i uzasadniona jedynie przesłankami przewidzianymi

przez przepisy prawa, co winno w sposób nie budzący wątpliwości zostać udokumentowane w zgromadzonym materiale dowodowym.

Mając na względzie powyższe w tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium orzekło, jak na wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

P o u c z e n i e: Na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 270) skargę na niniejsze rozstrzygnięcie wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia niniejszego rozstrzygnięcia w sprawie, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ciechanowie, ul. Rzeczkowska 6, 06-400 Ciechanów.

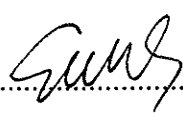
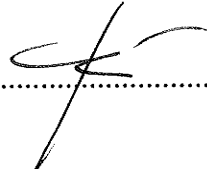
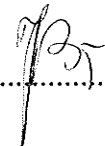
Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny.

Skargę należy złożyć w dwóch egzemplarzach.

Zgodnie z art. 57 § 1 cyt. ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać:

- wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności,
- oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy,

- określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

1.  2.  3. 

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Strzegowo
2. Jerzy Karwowski
Unierzyż 7
06-445 Strzegowo
3. Roman i Bożena małż. Matuszewscy
Unierzyż; 06-445 Strzegowo
4. Tadeusz Michalski
Unierzyż 58; 06-445 Strzegowo
5. Janusz Grędziński
Unierzyż 49; 06-445 Strzegowo
6. Marek i Jolanta małż. Koźlikowscy
Unierzyż 30; 06-445 Strzegowo
7. Jerzy i Sabina Kowalscy
Unierzyż; 06-445 Strzegowo
8. a/a

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
ul. Henryka Sienkiewicza 3
00-015 Warszawa
2. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Mławie
ul. Pl. 1 Maja 6
06-500 Mława