

Radom, dnia 28 marca 2025r.

OBWIESZCZENIE

o wydaniu decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Radomiu, działając na podstawie art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego /j. t. Dz. U. z 2024r., poz. 572 ze zm./ w związku z art. 74 ust. 3 ustawy z dnia 03 października 2008r. roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1112 ze zm.) zawiadamia strony postępowania o wydaniu w dniu 28 marca 2025 roku decyzji znak: SKO.ŚU.4113.2.50.2025 uchylającą w całości decyzję Burmistrza Magnuszewa z dnia 04.11.2024r. znak: BT.6220.3.2023.2024 odmawiającej ustalenia środowiskowych dla przedsięwzięcia Koncepcja rozbudowy drogi krajowej nr 79 wraz z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla: Zadanie A – rozbudowa drogi krajowej nr 79 na odcinku Góra Kalwaria – Mniszew, Zadanie B – rozbudowa drogi krajowej nr 79 na odcinku Mniszew – Magnuszew i przekazującą sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji. Z treścią decyzji można zapoznać się w siedzibie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Radomiu, przy ulicy Żeromskiego 53.

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 uchylenia 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.

Zgodnie z art. 49 §1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego Jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. Dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.

Znak: SKO.ŚU.4113.2.50.2025

J. Jędrzejczyk → M. Smęgiel
08.04.2025



DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Radomiu w składzie:

1. Magdalena Wasilewska – przewodniczący składu orzekającego, sprawozdawca
2. Tomasz Gajewski – członek etatowy,
3. Izabela Makulska – członek etatowy,

działając na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego /j. t. Dz. U. z 2024r., poz. 572 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 Burmistrza Magnuszewa z dnia 04.11.2024r. znak: BT.6220.3.2023.2024 odmawiającej ustalenia środowiskowych dla przedsięwzięcia Koncepcja rozbudowy drogi krajowej nr 79 wraz z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla: 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 Burmistrza Magnuszewa z dnia 04.11.2024r. znak: BT.6220.3.2023.2024 odmówiono ustalenia środowiskowych dla przedsięwzięcia Koncepcja rozbudowy drogi krajowej nr 79 wraz z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla: 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: „Inwestor w uzupełnieniu raportu nie wskazał wariantu akceptowalnego przez społeczność lokalną, (w szczególności zamieszkującą wzdłuż planowanej modernizacji drogi krajowej – Zadanie B). Odnosząc się do art. 80 ust. 1 pkt 3 ustawy OOŚ należy stwierdzić, że planowana inwestycja polegająca na modernizacji drogi na odcinku Mniszew – Magnuszew budzi niezadowolenie wśród lokalnej społeczności. Wynik postępowania z udziałem społeczeństwa jest negatywny, zdecydowana większość wniosków, które wpłynęły do tutejszego Urzędu dotyczyły zdecydowanego sprzeciwu dla inwestycji. Na zebraniach również mieszkańcy jednogłośnie wyrażali sprzeciw wobec planowanej inwestycji z powodu zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi oraz degradacji

środowiska. Analizując zagadnienie, organ nie może nie wziąć pod uwagę ogromnej skali inwestycji i braku jej akceptowalności przez mieszkańców. Krajobraz rolniczy miejscowości położonych wzdłuż rozbudowy DK – 79 na odcinku Mniszew – Magnuszew, zostanie całkowicie zmieniony przez tego typu przedsięwzięcie. Na terenach planowanej inwestycji znajdują się przede wszystkim małe rodzinne gospodarstwa. Planowana inwestycja wpłynie negatywnie na środowisko oraz obszar NATURA 2000. Organ wydaje DŚU biorąc pod uwagę m.in. wyniki uzgodnień i opinii, ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa. Mając powyższe na uwadze organ orzekł, jak w sentencji (...).”.

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, wnosząc o jej uchylenie w całości oraz orzeczenie co istoty sprawy. W odwołaniu Skarżący podniósł, że wydana zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa materialnego oraz pominięciem istotnych kwestii. Skarżący wskazał, że stanowiska organów uzgadniających są dla organu prowadzącego sprawę wiążące. W konsekwencji wszelkie nieuzasadnione działania lub gołosłowne domniemania organu uznać należy za obstrukcję w procesie inwestycyjnym. Zdaniem Skarżącego z oceny oddziaływania na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez Wnioskodawcę i organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie może odmówić zgody na realizację przedsięwzięcia.

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 2024r., poz. 1112 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 imienia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 19.10.2018r. (data wpływu 22.10.2018r.).

Wskazać należy, że przedmiotowa sprawa była już rozpoznawana zarówno przez organ I instancji jak i przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, które dwukrotnie (ostatnio decyzją z dnia 04.04.2024r., znak: SKO.ŚU.4113.9.662.2024) uchyliło decyzję organu I instancji w całości i sprawę przekazało do ponownego rozpatrzenia. Kolegium w

decyzji kasacyjnej szczegółowo wskazało jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę w ponownym postępowaniu - w jakim zakresie należy uzupełnić materiał dowodowy. Zdaniem Kolegium powyższe zalecenia nie zostały wypełnione przez organ pierwszej instancji w ponownym postępowaniu, w sposób umożliwiający uchylene decyzji i rozstrzygnięcie sprawy przez Kolegium.

Kolegium stwierdza, że z akt sprawy wynika, iż w ponownym postępowaniu organ pierwszej instancji nie podjął de facto wymaganych działań (czynności) w sprawie, w tym w szczególności co do wskazanych okoliczności wynikających z ww. decyzji kasacyjnej Kolegium.

Kolegium zauważa, że z uzasadnienia zaskarżonej decyzji z dnia 04.11.2024r. wynika, że podstawą odmowy dla ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla części przedmiotowego przedsięwzięcia był sprzeciw lokalnej społeczności - brak jej akceptowalności przez mieszkańców.

Kolegium ponownie wyjaśnia, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest decyzją uznaniową. Oznacza to, iż organ właściwy do wydania tej decyzji winien przeprowadzić postępowanie przewidziane przepisami ustawy i jest zobligowany wydać tę decyzję, jeżeli inwestor spełni wymagania określone przepisami ustawy. Przesłanki wydania decyzji negatywnej, tzn. decyzji o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia, muszą wynikać z konkretnie wskazanych uregulowań prawnych i faktycznych (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18.11.2011r., sygn. akt II SA/Łd 439/11, LEX nr 1153752). Przesłanki odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia polegać przy tym mogą na: niezgodności lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 ustawy), odmowie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez organ współdziałający (art. 80 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 77 ust. 1 ustawy), braku zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w innym wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę, w sytuacji, gdy organ skorzysta z możliwości określonej w art. 81 ust. 1 ustawy (art. 81 ust. 1 ustawy), wykazaniu znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 przy jednoczesnym braku spełnienia przesłanek z art. 34 ustawy z dnia 16.04.2004r. o ochronie przyrody (art. 81 ust. 2 ustawy), wykazaniu, że z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie to wpływa negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz art. 61 ustawy z dnia 20.07.2017r. Prawo wodne, przy jednoczesnym braku spełnienia warunków, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 tej ustawy (art. 81 ust. 3 ustawy) – por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28.12.2018r., sygn. akt VIII SA/Wa 790/18 (LEX nr 2621986).

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.

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).

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji z dnia 04.11.2024r. wskazano, że: „Inwestor w uzupełnieniu raportu nie wskazał wariantu akceptowalnego przez społeczność lokalną, (w szczególności zamieszkującą wzdłuż planowanej modernizacji drogi krajowej – Zadanie B)”. Odnosząc się do tego zarzutu wskazać należy, że stosownie od art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy (w brzmieniu znajdującym zastosowanie w realiach niniejszej sprawy od dnia 16.10.2023r.), raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać opis wariantów przedsięwzięcia uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania na środowisko, ze wskazaniem wariantu wybranego do realizacji, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska; racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska może być tożsamy z wariantem wybranym do realizacji albo racjonalnym wariantem alternatywnym. Kolegium stwierdza, że art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy (zarówno w brzmieniu aktualnym, jak i przed jego nowelizacją w dniu 16.10.2023r.) 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.

W konsekwencji powyższych rozważań Kolegium stwierdza, że organ pierwszej instancji w zaskarżonej decyzji z dnia 04.11.2024r. nie wykazał, iż w okolicznościach

niniejszej sprawy wystąpiły uzasadnione podstawy do odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań.

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 rozpatrzeć 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 uzewnętrznlony 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.

W ocenie Kolegium, postępowanie organu pierwszej instancji nie można uznać za spełniające powyższe wymogi, gdyż nie wyjaśnił on wszystkich okoliczności niniejszej sprawy w stopniu, który uzasadniałby zapadłe rozstrzygnięcie, czym naruszył art. 7, 77 § 1, 80 i 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Kolegium wskazuje także, że zgodnie z art. 85 ust. 2 pkt 1 ustawy, uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, powinno zawierać, w przypadku gdy została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko:

- a) informacje o przeprowadzonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę, i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa,

b) informacje, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione:

- ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- uzgodnienia i opinie organów, o których mowa w art. 77 ust. 1,
- wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone,

c) uzasadnienie stanowiska, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 4.

W ocenie Kolegium, organ pierwszej instancji nie sprostął powyższym wymogom w zaskarżonej decyzji z dnia 04.11.2024r. W tym zakresie nie jest wystarczające ogólne stwierdzenie, że organ wydaje decyzję środowiskową biorąc pod uwagę m.in. wyniki uzgodnień i opinii, ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa. W uzasadnieniu decyzji muszą być zawarte szczegółowe informacje w powyższym zakresie.

W tym miejscu Kolegium wyjaśnia, że 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 ustawą 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 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. 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.

W świetle przedstawionych powyżej rozważań Kolegium stwierdza, że w niniejszej sprawie organ pierwszej instancji nie dokonał rzetelnej, wnikliwej i wszechstronnej oceny całości dowodów, przy zachowaniu wszystkich obowiązujących reguł dowodowych. 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 stanowiska organów współdziałających i ustalenia zawarte w raporcie. W ocenie Kolegium, w niniejszej sprawie organ pierwszej instancji nie dokonał rzetelnej, wnikliwej i wszechstronnej analizy i oceny całości raportu. Należy też 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 z dnia 04.11.2024r. 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 stwierdza, że w poprzednio wydanej w sprawie ww. decyzji kasacyjnej z dnia 04.04.2024r. wskazało 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 Kozienicach – 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

stwierdza, że z dokumentacji sprawy nie wynika, że organ pierwszej instancji dopełnił powyższemu wskazaniu, zatem nadal pozostaje ono aktualne dla organu pierwszej instancji w prowadzonym ponownie postępowaniu.

Niezależnie od powyższego Kolegium ponownie (tak jak w poprzedniej wydanej w sprawie ww. decyzji kasacyjnej z dnia 04.04.2024r. oraz z dnia 29.03.2023r.) zwraca uwagę organowi pierwszej instancji na istotną kwestię, którą powinien mieć między innymi na względzie prowadząc postępowanie w przedmiotowej sprawie, a czemu ponownie nie dopełnił w jej realiach wydając rozstrzygnięcie (decyzję). Stosownie do art. 75 ust. 4 ustawy (w brzmieniu 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 Burmistrz Miasta i 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 z dnia 04.11.2024r. wydana została przez organ pierwszej instancji bez wymaganego ww. porozumienia z Burmistrzem Warki oraz Burmistrzem Miasta i Gminy Góra Kalwaria, czym naruszył art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z art. 75 ust. 4 ustawy. Już tylko samo to naruszenie stanowi wystarczającą podstawę do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji. 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 zajęcie stanowiska przez organ współdziałający przy wydaniu decyzji.”

Kolegium zwraca także uwagę organowi pierwszej instancji, że w aktach sprawy powinno być udokumentowane w jaki sposób (w jakiej formie) i w jakich terminach (w jakiej dacie) zawiadamiał strony o decyzjach i innych czynnościach w przedmiotowej sprawie – zgodnie z art. 74 ust. 3 ustawy w zw. z art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego.

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, 106 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. Burmistrz Miasta i 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 Magdalena Wasilewska

CZŁONEK SAMORZĄDOWEGO
KOLEGIUM ODWOŁAWczego
mgr Izabela Makulski

CZŁONEK SAMORZĄDOWEGO
KOLEGIUM ODWOŁAWczego
mgr Tomasz Gajewski

