SAMORZĄDOWE
KOLEGIUM ODWOŁAWCZE
w Radomiu
ul. Żeromskiego 53

Znak: SKO.ŚU.4113.6.582.2024

Radom, 30 kwietnia 2024 r.

Urząd Gminy i Miasta Grójec
Wpłynęło dn. 2024-05-06
L.dz.2946.2024

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Radomiu w składzie:
1. Daniel Biegalski – przewodniczący składu orzekającego, sprawozdawca
2. Marcin Kucharski – członek etatowy,
3. Sylwia Deja – 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), po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym odwołania Frasep sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie od decyzji Burmistrza Gminy i Miasta Grójec z 9 stycznia 2024 r., znak: WOŚ.6220.4.2022.AGS, odmawiającej wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Budowa zakładu technologicznego na dz. ewid. nr 3016/2 obręb 0001 w miejscowości Grójec"

– orzeka –

uchyla zaskarżoną decyzję w całości i sprawę przekazuje do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

UZASADNIENIE

Decyzją z 9 stycznia 2024 r., znak: WOŚ.6220.4.2022.AGS, Burmistrz Gminy i Miasta Grójec odmówił wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Budowa zakładu technologicznego na dz. ewid. nr 3016/2 obręb 0001 w miejscowości Grójec".

W uzasadnieniu decyzji organ pierwszej instancji przedstawił stan faktyczny i prawny sprawy oraz stwierdził, że „Mając na uwadze możliwy sprzeciw społeczny, wobec realizacji inwestycji, konieczne szczególnie wnikliwe rozważenie zgłoszonych uwag przez podmioty wypowiadające się i zajmujące stanowisko w sprawie. Burmistrz Gminy i Miasta Grójec mając na względzie dbałość o zachowanie stabilizacji i spokoju społecznego oraz wyrażając troskę o stan zdrowia i dobre samopoczucie mieszkańców, musiał rozważyć również wydanie decyzji odmownej uzgodnienia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia"

Odwołanie od powyższej decyzji złożyła z zachowaniem terminu Frasep sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

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 2023r., poz. 1094 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. Przepisy art. 74 ustawy określają wymogi formalne tego wniosku. Postępowanie w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte na wniosek Frasep sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie z 20 stycznia 2022 r.

236

W oparciu o dane zawarte we wniosku oraz jego załącznikach planowane do realizacji zamierzenie inwestycyjne prawidłowo zaliczone zostało do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko – zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 41 i 47 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t.j. Dz. U. z 2019 r, poz. 1839) —instalacje do przetwarzania w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2019 r. poz. 701, 730, 1403 i 1579) odpadów niebezpiecznych, w tym składowiska odpadów niebezpiecznych oraz miejsca retencji powierzchniowej odpadów niebezpiecznych; instalacje do przetwarzania w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach odpadów inne niż wymienione w pkt 41 i 46, w tym składowiska odpadów inne niż wymienione w pkt 41, mogące przyjmować odpady w ilości nie mniejszej niż 10 t na dobę lub o całkowitej pojemności nie mniejszej niż 25 000 t, z wyłączeniem instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego źródłach energii w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2018 r. poz. 2389, z późn. zm.) – w brzemieniu obowiązującym w dacie wszczęcia postępowania przez organ I instancji.

Tego rodzaju przedsięwzięcie w myśl art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy). Stosownie do art. 71 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia, a jej uzyskanie jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

Kolegium 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 wariancie 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).

Kolegium stwierdza, że Burmistrz Miasta i Gminy Grójec w prowadzonym postępowaniu nie wykazał wystąpienia ww. przesłanek uzasadniających wydanie decyzji odmownej. Zaskarżone rozstrzygnięcie odmawiające wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia nie zostało poparte przesłankami mającymi umocowanie w okolicznościach prawnych i faktycznych. W żadnym miejscu

uzasadnienia zaskarżonej decyzji Burmistrz Gminy i Miasta Grójec nie wskazał, że wystąpiła którakolwiek z wyżej wskazanych przesłanek obligujących organ do wydania decyzji odmownej. Organy administracji publicznej na mocy art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego są zobligowane do działania wyłącznie na podstawie przepisów prawa. Przesłanki wydania decyzji o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedmiotowego przedsięwzięcia muszą wynikać z konkretnie wskazanych uregulowań prawnych i faktycznych. Wszelkie wątpliwości związane z oceną oddziaływania inwestycji na środowisko i ewentualna potrzeba wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, mogą być rozstrzygane wyłącznie w postępowaniu prowadzonym w oparciu o przepisy ustawy, z uwzględnieniem aktów wykonawczych do tej ustawy, jak też innych przepisów prawa uwzględniających uwarunkowania środowiskowe specyficzne dla danego rodzaju inwestycji.

Analizując treść uzasadnienia zaskarżonej decyzji można wysnuć wniosek, że przyczynami odmowy były: przypuszczenia organu pierwszej instancji co do negatywnego oddziaływania inwestycji na środowisko (organa wskazał, że „realizacja może znacząco negatywnie oddziaływać na znajdujący się w pobliżu obszar krajobrazu chronionego doliny rzeki Jeziorki oraz może wpływać negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych wynikających z uregulowań Prawa wodnego") oraz konflikty społeczne

Kolegium stwierdza, że same przypuszczenia organu pierwszej instancji co do negatywnego oddziaływania zamierzonego przedsięwzięcia na środowisko (nie mające oparcia w zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym) nie mogą być podstawą odmowy wydania środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Należy także wskazać, że z samej zasady przezorności (art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) nie można wywodzić faktu, iż dana inwestycja oddziaływuje negatywnie na środowisko, gdyż są to bowiem tylko przypuszczenia. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadzana jest w trybie i na zasadach określonych w ustawie i dopiero de facto ona pozwala określić to oddziaływanie. Trzeba nadmienić, że realizując zasadę przezorności organ wydający decyzję środowiskową może nakazać inwestorowi zastosowanie szeregu obwarowań (znajdujących uzasadnienie w okolicznościach danej sprawy) pozwalających na utrzymanie inwestycji w trakcie eksploatacji w stanie nienaruszającym obowiązującego prawa oraz nie wpływającym negatywnie na środowisko.

Kolegium stwierdza, 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 veta, obligujące organ do wydania decyzji

238

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.

Trzeba też zauważyć, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie i Państwowe Gospodarstwo Wody Polskie w uzgodnieniach zawarły szereg warunków, mających zapewnić dotrzymanie poziomów emisji hałasu czy szkodliwych substancji.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest organem wyspecjalizowanym w ochronie środowiska i prowadząc postępowanie uzgodnieniowe w ramach oceny odziaływania przedsięwzięcia na środowisko na potrzeby wydania decyzji środowiskowej ma kompetencję do wypowiadania się w sposób merytoryczny co do materiału zgromadzonego w sprawie pod kątem jego przydatności dla oceny zagrożeń realizacji planowanej inwestycji dla środowiska. Może oceniać przedłożony mu raport o odziaływaniu na środowisko i formułować potrzebę jego uzupełnienia w niezbędnym dla dokonania uzgodnienia zakresie. Żaden inny organ np. organ prowadzący postępowanie główne ws. decyzji środowiskowej czy organ odwoławczy a także sąd administracyjny nie są uprawnione do kontrolowania merytorycznej poprawności dokonanego uzgodnienia przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Organy administracji czy też sąd mogą jedynie ocenić raport i dokonane w oparciu o ten dokument uzgodnienie pod względem formalnym czy zawiera przewidziane prawem elementy. Dociekanie jakie były motywy uzgodnienia i czy były one właściwe jest wchodzeniem w kompetencje organu specjalistycznego, do czego żaden z organów prowadzących postępowanie w przedmiocie decyzji środowiskowej nie ma kompetencji bowiem nie ma takiej wiedzy. Nikt inny nie jest władny merytorycznie ocenić przydatności zgromadzonego materiału dla uzgodnienia warunków środowiskowych realizacji przedmiotowej inwestycji, tj. oceny merytorycznych podstaw uzgodnienia (por. wyrok NSA z dnia 19.02.2019r., sygn. akt II OSK 761/17, LEX nr 2646132). Stąd też ocena wydanego w niniejszej sprawie uzgodnienia przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie może dotyczyć w szczególności takich kwestii jak to, czy rozstrzygnięcie to (stanowisko) jest wyczerpujące (kompletne) i spójne (osnowa i uzasadnienie), czyli czy spełnia ustawowe wymagania, przede wszystkim określone w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego i prawa materialnego. Niewątpliwie zatem nie może to być ocena merytoryczna.

W niniejszej sprawie opinię w sprawie realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia wyraził również oraz Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Grójcu (opinia pozytywna).

Kolegium stwierdza, że organ pierwszej instancji nie podał żadnych racjonalnych powodów uzasadniających jego stanowisko odnośnie nie uwzględnienia w prowadzonym postępowaniu uzgodnień RDOŚ, PG Wody Polskie i opinii PPIS. Wskazane przez niego argumenty (zachowanie stabilizacji i spokoju społecznego, negatywne oddziaływanie na obszar chroniony) są tylko ogólnymi sloganami i nie stanowią uzasadnionej podstawy do pominięcia w postępowaniu uzgodnień i opinii. Dodatkowo na co słusznie wskazuje Skarżąca organ i instancji w sposób nieuprawniony nie zasięgnął opinii o której mowa w art. 77 ust. 1 pkt 3 ustawy.

W tym miejscu Kolegium wyjaśnia, iż 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. Należy także zwrócić uwagą 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 posiadająca odpowiednia 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.,

237

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."

Kolegium stwierdza, że w niniejszej sprawie organ pierwszej instancji nie dokonał rzetelnej, wnikliwej i wszechstronnej analizy i oceny całości raportu, który był w trakcie postępowania kilkukrotnie uzupełniany na wezwania organów współdziałających w sprawie. Zdaniem Kolegium, spokój społeczny i ogólne stwierdzenie negatywnego oddziałwywania na środowisko nie mogą stanowić podstawy do zakwestionowania treści przedłożonego w sprawie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, czy też do odmowy wydania decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania. Organy administracji publicznej na mocy art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego są zobligowane do działania wyłącznie na podstawie przepisów prawa. Wszelkie kwestie związane z oceną oddziaływania inwestycji na środowisko i wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mogą być rozstrzygane wyłącznie w postępowaniu prowadzonym w oparciu o przepisy ustawy, z uwzględnieniem aktów wykonawczych do tej ustawy, jak też innych przepisów prawa uwzględniających uwarunkowania środowiskowe specyficzne dla danego rodzaju inwestycji. 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.

Podsumowując Kolegium stwierdza, że w niniejszej sprawie Burmistrz Miasta i Gminy Grójec nie dokonał rzetelnej, wnikliwej i wszechstronnej oceny całości dowodów, przy zachowaniu wszystkich obowiązujących reguł dowodowych. Organ pierwszej instancji nie rozpatrzył całego materiału dowodowego. Organ orzekając w sprawie środowiskowych uwarunkowań ma obowiązek uwzględnić wszystkie wymienione w art. 80 ust. 1 ustawy wyznaczniki i nie ma podstaw do przyznania prymatu jedynie opinii sanitarnej, czy też opinii społeczności lokalnej. Zaskarżona decyzja organu pierwszej instancji pozostaje zatem w oczywistej sprzeczności z zebranym w sprawie materiałem dowodowym, co ewidentnie narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego wyrażone w art. 7, 77 § 1 i 80 Kodeksu postępowania administracyjnego. Oparcie decyzji w istocie na argumentach pozaprawnych sprowadzających się de facto do subiektywnego przekonania (przypuszczeń) o szkodliwości planowanej inwestycji dla otoczenia jest niedopuszczalne. Argumenty organu pierwszej instancji przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, nie potwierdzone są żadnymi obiektywnymi dowodami. Mają one charakter subiektywnych opinii i przekonań, które nie mogą skutkować wydaniem decyzji o odmowie środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przez inwestora przedsięwzięcia. Wszelkie ewentualne wątpliwości w zakresie oddziaływania inwestycji winny być wyjaśnione przez organ pierwszej instancji 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. Należy przypomnieć, że organ prowadzący postępowanie - 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 podstępowanie, 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 pominie milczeniem niektóre twierdzenia, nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy lub nie przedstawi w sposób wyczerpujący wykładni stosowanych przepisów prawa.

Ponadto, stosownie do art. 85 ust. 2 pkt 1 ustawy, uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku gdy została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, powinno między innymi zawierać:

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.

Zaskarżona decyzja powyższych wymogów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy nie spełnia.

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 (patrz wcześniejsza część uzasadnienia niniejszej decyzji), 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

236

administracyjnego), do której zachowania zobligowany jest organ odwoławczy. Poczynienie przez Kolegium znaczących ustaleń istotnych okoliczności (przeprowadzenie de facto po raz pierwszy, na podstawie dokumentacji zgromadzonej w sprawie, w sposób pełny oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko – Burmistrz Gminy i Miasta Grójec uczynił to w sposób ogólny) 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 Frasep Sp. z o.o. należy wskazać, iż w świetle powyższych rozważań zasługuje ono na uwzględnienie, a okoliczności w nim podniesione powinny zostać uwzględnione przez organ pierwszej instancji w ponownym postępowaniu. Kolegium na obecnym etapie postępowania nie może wydać rozstrzygnięcia merytorycznego tj. ustalić środowiskowe uwarunkowania, z przyczyn wskazanych powyżej.

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.

Otrzymują:
1. Frasep sp. o.o., ul. Zięby 40A/71, 02-808 Warszawa
2. Burmistrz Gminy i Miasta Grójec, ul. Piłsudskiego 47, 05-600 Grójec
   wraz z aktami sprawy
   + 2 egz. informacji o wydaniu niniejszej decyzji
   celem podania do publicznej wiadomości w sposób
   zwyczajowo przyjęty na terenie gminy oraz miejscowości,
   w której zamierzono realizację przedmiotowego przedsięwzięcia
3. a/a. + tablica ogłoszeń informacja o wydaniu decyzji

CZŁONEK SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
Daniel Długalski

CZŁONEK SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
mgr Marcin Kucharski

CZŁONEK SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
mgr Sylwia Deja

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Radomiu