

Jelenia Góra, dnia 25 marca 2024 r.

SKO.OŚ/41/49/23

D E C Y Z J A
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Jeleniej Górze

Na podstawie **art. 138 § 2** w zw. z art. 7, art. 15, art. 77 § 1, art. 79a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.) oraz art. 3 ust. 1 pkt 8 i 11, art. 30, art. 33 ust. 1, art. 38, art. 59 ust. 1, art. 61 ust. 2, art. 72 ust. 1 pkt 21, art. 77 ust. 1 pkt 2 i art. 80 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 (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1094) w zw. z § 2 ust. 1 pkt 41, pkt 45 lit. a i pkt 47 oraz z § 3 ust. 1 pkt 83 lit. b 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 ze zm.), po rozpatrzeniu odwołania spółki **PETRONOX sp. z o.o. z/s w Zawidowie, ul. Wierzbowa 2, 59-970 Zawidów** od decyzji Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 8 listopada 2023 r. znak KS.6220.3.2022 o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia polegającego na zbieraniu i przetwarzaniu odpadów na działkach nr 66, 67, 68, 69 AM 2 obręb Jelenia Góra 3 (0020), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze orzeka:

uchylić zaskarżoną decyzję w całości
i przekazać sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2022 r. do Urzędu Miasta Jelenia Góra wpłynął wniosek spółki PETRONOX sp. z o.o. z/s w Zawidowie z dnia 28 marca 2022 r. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na zbieraniu i przetwarzaniu w pięciu instalacjach odpadów na działkach nr 66, 67, 68, 69 AM 2 obręb Jelenia Góra 3 (0020).

Po przeprowadzeniu postępowania, decyzją z dnia 8 listopada 2023 r. znak KS.6220.3.2022 Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Jelenia Góra, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Jeleniej Góry, orzekła o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ww. przedsięwzięcia. W uzasadnieniu decyzji organ opisał przebieg przeprowadzonego postępowania. Powołał się na wniosek Inwestora z 28 marca 2022 r., do którego załączono „Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zbierania i przetwarzania odpadów przez firmę PETRONOX spółkę z o.o. na działkach nr ew. 66, 67, 68, 69 AM 2 obręb 0020 Jelenia Góra 3 położonych w Jeleniej Górze przy ul. Jana III Sobieskiego 47” z marca 2022 r. Dalej organ podał, że zakwalifikował przedsięwzięcie do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, które wymaga decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, na podstawie § 2 ust. 1 pkt 41, pkt 45 lit. a i pkt 47 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W tym wypadku obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jest obligatoryjny. Jednocześnie, planowane zbieranie odpadów

kwalifikuje się jako przedsięwzięcie z § 3 ust. 1 pkt 83 lit. b ww. rozporządzenia. Kolejno organ wskazał na swoją właściwość w sprawie, wynikającą z art. 75 ust. 1 pkt 4 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. Następnie podał, że za strony postępowania uznano właścicieli, którym przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, tj. właścicieli terenu na którym będzie ono realizowane oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu. Ponieważ liczba tak ustalonych stron postępowania przekracza 10, do ich zawiadomienia stosowano przepis art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Dalej organ wskazał na braki Raportu oraz dokonane trzykrotnie wezwania do ich uzupełnienia, dokonane przez Inwestora przy pismach z dnia 20 kwietnia 2022 r., 14 czerwca 2022 r. i 28 lipca 2022 r. Organ podał następnie, że zwrócił się do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Jeleniej Górze (PPIS) o opinię oraz do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie we Wrocławiu i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu (RDOŚ) o uzgodnienie, stosownie do art. 77 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. O powyższym oraz o wszczęciu i możliwości wzięcia czynnego udziału w postępowaniu zawiadomieniem z dnia 17 sierpnia 2022 r. organ zawiadomił ustalone strony postępowania.

Następnie organ opisał planowane przedsięwzięcie. Podał, że planowany zakład jest usytuowany w centrum miasta i graniczy bezpośrednio: od strony północnej z halami wykorzystywanymi dawniej przez Jeleniogórską Przędzalnię Czesankową Anilux S.A.; od strony południowej z terenem Rodzinnych Ogrodów Działkowych „Zachód” oraz z zabudową mieszkaniową wielorodzinną; od strony zachodniej z halami, od strony wschodniej z rzeką Kamienna. Przedsięwzięcie polegać będzie na zbieraniu i przetwarzaniu odpadów w pięciu instalacjach, tj.:

- 1) instalacja do zbierania i przetwarzania zużytych filtrów olejowych, filtrów paliwowych oraz filtrów powietrza;
- 2) instalacja do zbierania i przetwarzania (mycia) pojemników z tworzywa sztucznego DPPL,
- 3) instalacja do zbierania i przetwarzania /rozdrabniania odpadów kosmetycznych w postaci chusteczek kosmetycznych, podkładów kosmetycznych,
- 4) instalacja do zbierania i przetwarzania/ demontażu paneli fotowoltaicznych;
- 5) instalacja do zbierania i przetwarzania podkładów kolejowych.

Łączna powierzchnia działek przeznaczonych na planowaną inwestycję wyniesie 2350 m², w tym powierzchnia hali przemysłowej- 1350 m², teren przed halą 1000 m².

Opisując poszczególne ww. instalacje organ podał, że zużyte filtry olejowe i paliwowe poddawane będą procesowi rozdrabniania i rozdzielania materiałów. Olej będzie odwirowany od substancji stałych (mieszaniny metalu, papieru filtracyjnego). Separatory będą wyłapywały metale. Natomiast w przypadku filtrów powietrza nie będą wytwarzane oleje, tylko metale oraz papier filtracyjny. Cytując fragmenty opinii PPIS organ opisał zagrożenia związane z toksycznością rozważanych odpadów. Następnie opisał ilości i rodzaje tak zbieranych i przetwarzanych odpadów oraz zakwalifikował metodę odzysku tychże odpadów jako procesy R12 oraz R13. Wskazał, że cała instalacja zostanie zlokalizowana w hali przemysłowej, w której będą posadowione maszyny i urządzenia instalacji oraz zostanie wyznaczone miejsce magazynowania odpadów przeznaczonych do przetwarzania (filtrów olejowych, paliwowych i powietrza) oraz uzyskanych z procesów przetwarzania olejów odpadowych. Natomiast w wyznaczonym miejscu placu manewrowego na zewnątrz hali w kontenerach stalowych magazynowane będą odpady z przetwarzania filtrów olejowych w postaci metali żelaznych.

Zużyte filtry będą dostarczane do zakładu samochodami ciężarowymi, następnie zostaną rozładowywane. W przypadku transportu odpadów samochodami z przyczepą, Inwestor dopuszcza możliwość rozładunku odpadów przy wjeździe na teren inwestycji. Zużyte filtry będą transportowane i magazynowane w stalowych beczkach, szczelnie zamkniętych, ułożonych na paletach, które będą przewożone w miejsca czasowego ich magazynowania. Sam proces przetwarzania polegał będzie na umieszczeniu zawartości beczki na stole metalowym do wstępnej segregacji materiału z ociekaczem i kroćcem spustowym. Na tym etapie większa część oleju ściekała będzie kroćcem spustowym do zbiornika ustawionego pod spustem oleju. Następnie filtry ze stołu sortowniczego za pomocą podajników zostaną skierowane do szczelnych rozdrabniarek, w celu ich rozdrobnienia. Rozdrobnione odpady trafiać będą do wirówki, gdzie nastąpi oddzielenie oleju od zanieczyszczeń stałych. Odwirowane odpady zostaną kierowane na separator magnetyczny, gdzie oddzielane będą metale od pozostałych odpadów. Wanny ociekowe będą regularnie opróżniane ze zużytego oleju. Odpady niebezpieczne o kodach 13 02 08* i 13 02 05* w postaci zużytych olejów magazynowane będą w hali produkcyjnej, w wyznaczonym i oznakowanym miejscu, selektywnie w szczelnych beczkach stalowych, zamykanych, ustawionych na rynnę zabezpieczającą przed przedostaniem się zużytego oleju na posadzkę. Pozostałe odpady o kodach: 16 07 17, 16 01 18 i 15 02 03 magazynowane będą selektywnie na utwardzonym placu manewrowym, w kontenerach stalowych, przykrywanych plandeką. W wyniku przetwarzania filtrów powietrza będą powstawały odpady metali i papier filtracyjny.

Instalacja do zbierania i przetwarzania (mycia) pojemników z tworzyw sztucznych DPPL, głównie wielokrotnego użytku, służyć będzie do zbierania i przetwarzania odpadów o kodach 15 01 10*, 15 01 02 oraz 15 01 05. Na terenie zakładu będą zbierane pojemniki DPPL wielokrotnego użytku, które nie będą stanowiły odpadów oraz pojemniki stanowiące odpad z uwagi na przekazywanie ich przez zewnętrzne podmioty na podstawie karty przekazania odpadu. Pojemniki będą przywożone na teren zakładu transportem samochodowym i będą wyładowywane na plac manewrowy. Pojemniki DPPL typu mauser o pojemności 1000 l będą poddawane myciu/czyszczeniu na linii myjącej posadowionej wewnątrz hali produkcyjnej (proces odzysku R12). Proces czyszczenia będzie polegał na wstępnym płukaniu pojemników czystą wodą pod ciśnieniem 200 bar za pomocą specjalnych dysz, bez użycia środka czyszczącego. W wyniku mycia na dno pojemnika DPPL opadać będą zanieczyszczenia w nim zawarte. Następnie pojemnik zostanie umieszczony na specjalnej pochylni w celu opróżnienia go z zanieczyszczeń - będą one wpływały do rynny, która kierowała je będzie do zbiornika bezodpływowego. Kolejną czynnością będzie czyszczenie pojemnika przy użyciu dwóch głowic dozujących roztwór wody z sodą kaustyczną o temperaturze 60°C. Po tej czynności zanieczyszczenia będą kierowane do rynny, a stamtąd do zbiornika bezodpływowego. Następnym etapem będzie czyszczenie zbiornika na kole obrotowym przy użyciu lancy z czystą wodą o ciśnieniu 500 bar i temperaturze 400°C. Dalej pojemniki będą poddawane suszeniu, skierowane zostaną na stanowisko kontroli jakości wraz ze sprawdzeniem pod ciśnieniem zaworu zamykającego pojemnik oraz poddawane będą próbie szczelności. Czyste pojemniki DPPL będą kierowane w wyznaczone miejsca magazynowania usytuowane na placu manewrowym o powierzchni ok. 50 m², gdzie układane będą w stos (pojemnik na pojemnik). Maksymalna ilość odpadów w postaci pojemników DPPL poddawanych procesowi przetwarzania nie przekroczy 2900 Mg/rok, Inwestor dopuszcza również możliwość ręcznego mycia pojemników w bezodpływowych wannach za pomocą myjki ciśnieniowej. W procesie przetwarzania pojemników DTPPL zastosowany zostanie zamknięty obieg wody. Powstające w wyniku mycia pojemników zanieczyszczenia gromadzone będą w zbiorniku bezodpływowym, a następnie przekazywane uprawnionym podmiotom. W wyniku przetwarzania powyższych pojemników będą powstawały odpady o kodzie 16 03 05*,

zawierające substancje niebezpieczne, planowane przez inwestora do magazynowania w szczelnych pojemnikach zlokalizowanych w hali.

Instalacja do zbierania i przetwarzania odpadów kosmetycznych służyć będzie do przetwarzania odpadów o kodzie: 15 02 03 i 15 02 02* w ilości ok. 8000 Mg/rok. Metodą odzysku odpadów będą procesy R12 oraz R-13. Odpady kosmetyczne w postaci chusteczek kosmetycznych i podkładów kosmetycznych będą przywożone do zakładu w postaci zbelowanej i będą rozdrabniane na rozdrabniaczu mobilnym do frakcji wymaganej przez odbiorcę odpadu. Rozdrobnione odpady magazynowane będą na placu manewrowym, w workach z tworzyw sztucznych, umieszczonych w kontenerze przykrywanym plandeką. Po uzyskaniu partii transportowej odpady będą przekazywane uprawnionym podmiotom do dalszego zagospodarowania.

Instalacja do zbierania i przetwarzania paneli fotowoltaicznych zlokalizowana będzie w hali produkcyjnej. W instalacji tej będą przetwarzane odpady o kodzie 16 02 16, 16 02 15 oraz 16 01 20 w łącznej ilości ok. 55 000 Mg/rok. Metodą odzysku odpadów będą procesy R12 i R13. Panele będą przywożone na teren zakładu samochodami ciężarowymi i rozładowywane w wyznaczonym miejscu w hali, ręcznie oraz za pomocą wózka widłowego. Przetwarzanie odpadów będzie polegało na demontażu obudowy obwodowej i stalowej, przewodów i półprzewodników oraz szkła. Czynnik chłodniczy z paneli usuwany będzie na terenie zakładu przez zewnętrzną firmę posiadającą stosowne uprawnienia w tym zakresie, odpowiedzialną za dalsze jego zagospodarowanie. Powstające w wyniku przetwarzania paneli fotowoltaicznych odpady o kodach 16 01 20 oraz 16 02 16 magazynowane będą selektywnie na terenie placu w oddzielnych kontenerach stalowych przykrywanych plandeką. Po zebraniu partii transportowych odpady te zostaną przekazane do dalszego zagospodarowania uprawnionym podmiotom.

Opisując planowane przetwarzanie podkładów kolejowych organ wyjaśnił, że będą one przetwarzane za pomocą rozdrabniacza śrubowego na zręby. Organ opisał w tym miejscu wskazane w opinii PPIS zagrożenia związane ze stosowaniem w podkładach krezolem. Następnie podał, że w instalacji do zbierania i przetwarzania podkładów kolejowych przetwarzane będą odpady niebezpieczne o kodzie 17 02 04* (podkłady kolejowe) w ilości 11 700 Mg/rok. Maksymalna masa odpadów podkładów kolejowych magazynowanych w tym samym czasie na terenie zakładu nie przekroczy 300 Mg. Odpady będą dostarczane na teren zakładu transportem samochodowym. Proces rozładunku wykonywany będzie ręcznie, czasami z użyciem koparki kolejowej. Podkłady będą zbierane w całości lub w razie potrzeby będą rozdrabniane w mobilnym urządzeniu ustawionym wewnątrz hali produkcyjnej. Zręby będą zbierane w koszu rozdrabniacza śrubowego i za pomocą pompy rurociągiem zostaną przetłoczone do worków typu big bag lub innych szczelnych pojemników, potem będą magazynowane w kontenerze stalowym, przykrytym plandeką. Odpady w postaci całych podkładów kolejowych, jak również w postaci zrębów, będą magazynowane na utwardzonym placu manewrowym. Po uzbieraniu partii transportowych zostaną przekazane do dalszego zagospodarowania uprawnionym podmiotom.

Kolejno organ wyjaśnił, że woda na potrzeby planowanego zamierzenia na teren zakładu dostarczana będzie z miejskiej sieci wodociągowej i wykorzystywana zostanie do celów socjalno-bytowych i porządkowych (mycie posadzki w hali produkcyjnej) i technologicznej. Woda na cele technologiczne wykorzystywana będzie na potrzeby procesu technologicznego mycia pojemników DPPL. Ścieki bytowe odprowadzane będą do kanalizacji sanitarnej. Ścieki przemysłowe (wody z mycia posadzki w hali produkcyjnej) będą odprowadzane poprzez separator substancji ropopochodnych zainstalowany wewnątrz lub bezpośrednio przy produkcyjnej do zbiornika bezodpływowego. Oczyszczone ścieki odbierane będą samochodem asenizacyjnym i przekazywane do Miejskiej Oczyszczalni Ścieków w Jeleniej Górze.

Organ wyjaśnił także, że w planowanym do realizacji zakładzie na etapie eksploatacji powstawały będą odpady pochodzące m.in. z procesów technologicznych oraz prac konserwacyjnych i porządkowych oraz odpady komunalne. Odpady inne niż niebezpieczne, takie jak m.in. metale żelazne i nieżelazne, materiały filtracyjne, sorbenty, tkaniny do wycierania, opakowania z tworzyw sztucznych, opakowania wielomateriałowe, itp. gromadzone będą selektywnie.

Następnie organ przeanalizował zgodność lokalizacji Przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Jeleniej Górze Nr 256.XXXV.2016 z dnia 13 grudnia 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2016 r. poz. 5947). Wskazał, że planowana inwestycja zlokalizowana będzie na działkach ewidencyjnych nr 66, 67, 68, 69, obręb 0020 Jelenia Góra 3, z wyłączeniem części działek nr 66 i 69 oznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem IZD (tereny ogrodów działkowych). Dla ww. działek obowiązują zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w rejonie ulicy Transportowej w Jeleniej Górze, zgodnie z którymi, teren inwestycji oznaczony jest symbolem 1PU tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, terenów zabudowy usługowej. Zgodnie z planem, dla tego terenu dopuszcza się realizację przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Organ uznał lokalizację za zgodną z ustaleniami planu.

Następnie organ wskazał, że Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Jeleniej Górze wydał negatywną opinię w powyższej sprawie - postanowienie z dnia 8 grudnia 2022 r., znak ZNS.9022.5.33.2022.AW, w uzasadnieniu której, zdaniem organu opiniującego, tak wielka skala planowanej inwestycji będzie negatywnie oddziaływać na środowisko oraz zdrowie i życie mieszkańców w pobliżu zakładu ludzi. Natomiast zarówno organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych - postanowieniem z dnia 30 grudnia 2022 r. znak WR. R2S.4360.48.2022.AK, jak i Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu - postanowieniem z dnia 5 października 2023 r., znak WOOŚ.4221.49.2023.AWL.8 uzgodnili realizację przedsięwzięcia, nakładając szereg warunków. Prezydent Miasta Jeleniej Góry podał, że w jego ocenie, owe warunki nałożone przez RDOŚ i organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych, są niewystarczające w celu zagwarantowania bezpieczeństwa, zdrowia ludności zamieszkałej w bezpośrednim sąsiedztwie zakładu i ochrony środowiska naturalnego.

W dalszej części uzasadnienia decyzji Prezydent Miasta Jeleniej Góry podał, obwieszczeniem z dnia 10 października 2023 r. poinformował strony postępowania o zakończeniu postępowania administracyjnego, wyznaczając im termin na zapoznanie z dokumentacją sprawy i wypowiedzenie się w sprawie, jednak żadna ze stron nie skorzystała ze swojego prawa. Następnie organ wyjaśnił przyczyny wydania w sprawie decyzji odmownej dla Inwestora. Podał, że wziął w tym zakresie pod uwagę wszystkie warunki określone przez organu uzgadniające i opiniujące, przeanalizował materiał dowodowy, w tym Raport wraz z uzupełnieniami. W wyniku wnikliwej analizy uznał, że realizacja inwestycji w sposób znaczący wpłynie na stan środowiska naturalnego, a także jakość życia ludzi w najbliższym otoczeniu zakładu. Na podstawie Raportu nie można wykluczyć, że planowane przedsięwzięcie będzie negatywnie oddziaływać na środowisko przyrodnicze oraz zdrowie okolicznych mieszkańców. Na organie zaś spoczywa obowiązek weryfikacji ustaleń sporządzonego Raportu w zakresie oddziaływania higienicznego i zdrowotnego oraz na środowisko. Raport jest dokumentem, który podlega ocenie, a sporządzenie go nie zwalnia organu uzgadniającego od czynienia własnych ustaleń zmierzających do weryfikacji przedstawionych danych.

Organ powołał się także na zasadę przezorności, nakazującą traktować wszelkie prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnych skutków tak jak pewność ich wystąpienia, rozważył wszystkie kwestie, w tym m.in. uciążliwości hałasowe, wzmożony ruch pojazdów, a

także emisję zanieczyszczeń do powietrza występującą podczas eksploatacji zakładu. Podał, że brak możliwości dokonania miarodajnej analizy uciążliwości hałasowej, emisji substancji do powietrza, bliska odległość zabudowy mieszkaniowej powoduje, że realizacja planowanego przedsięwzięcia narusza zasadę zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 5 Konstytucji RP oraz art. 3 pkt 50 Prawa ochrony środowiska. Kolejno organ zreferował założenia ww. zasady. Wyjaśnił, że w ramach zastosowania tej zasady rozważył skalę zamierzenia inwestycyjnego wnioskodawcy i położenie zabudowań mieszkalnych ludzi w odległości 91 m od granicy nieruchomości, na której miałyby zostać zlokalizowany zakład, co już na wstępie, na etapie środowiskowych uwarunkowań, rodzi i zapewne będzie rodzić w przyszłości, konflikty społeczne. Biorąc pod uwagę bliskość najbliższej zabudowy (w odległości 91 m od granicy działki) oraz bezpośrednie sąsiedztwo ogródków działkowych, nie ulega wątpliwości, że inwestycja ta będzie powodować duże i częste uciążliwości.

Organ podał następnie, że kierując się zasadą przezorności, nie można na podstawie przedstawionych w Raporcie danych ocenić oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w tym na tereny sąsiednie. Na podstawie zebranych dowodów nie można jednoznacznie określić wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko i wymagań, jakie powinny być spełnione, aby zminimalizować skutki negatywnego wpływu na środowisko czynników dla niego szkodliwych.

Następnie organ odniósł się do przedłożonego przez Inwestora Raportu. Wskazał, że z przeprowadzonych w Raporcie analiz wynika, iż zamierzona inwestycja odpowiada standardom ochrony środowiska. Jednak zdaniem organu Raport nie obejmuje kompleksowego zakresu odnoszącego się do wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia. Zawiera liczne błędy i nieścisłości, niepozwalające uznać go za pełnowartościowy materiał dowodowy. Organ wskazał, że skonfrontował treść Raportu z uzgodnieniami i opinią, wziął też pod uwagę brak szczegółowej analizy wariantu alternatywnego na poszczególne komponenty środowiska, a także zauważył, że Inwestor nie wziął pod uwagę innej lokalizacji zakładu (np. poza centrum miasta), co przełożyło się na ocenę, że przy takiej skali zamierzenia w podanej lokalizacji nie można wykluczyć negatywnego oddziaływania na środowisko przyrodnicze oraz zdrowie okolicznych mieszkańców. Organ zakwestionował ujęte w Raporcie wyliczenia emisji związanej z rozdrabnianiem podkładów kolejowych, wskazał na zasadność zastosowania w tym zakresie specjalnych urządzeń ochrony powietrza oraz konieczność zachowania szczególnej ostrożności w powyższym zakresie. W kontekście powyższego organ powołał się na wyroki sądów administracyjnych, wskazujące na możliwość odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia z powołaniem na zasadę przezorności, które zapadły na kanwie spraw dotyczących przedsięwzięć wiążących się z uciążliwościami odorowymi.

Finalnie organ wskazał, że dowody zebrane w trakcie przeprowadzonego postępowania nie zawierają kompleksowej analizy udziału czynnika społecznego w związku z lokalizacją inwestycji.

W ustawowym terminie odwołanie od ww. decyzji wniosła spółka PETRONOX sp. z o.o., zastępowana przez prawidłowo umocowanego do działania w sprawie pełnomocnika. Odwołująca zaskarżyła decyzję w całości, zarzucając jej naruszenie:

1. art. 7, art. 77 § 1, art. 78, art. 80 i art. 107 § 3 K.p.a. poprzez zaniechanie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, w szczególności poprzez niez zebranie całego i nierozpatrzenie już zebranego materiału dowodowego i niedokonanie jego wszechstronnej oceny, a także nie odniesienie się do twierdzeń przedstawionych przez stronę, w tym niewyjaśnienie dlaczego organ nie przeprowadził wyczerpującego postępowania dowodowego (w tym poprzez dokonanie korekt Raportu, jeśli istnieje taka

- konieczność) w zakresie oddziaływania planowanej inwestycji, co doprowadziło do błędnego uznania, że planowane przedsięwzięcie będzie negatywnie oddziaływać na środowisko i życie oraz zdrowie mieszkańców, podczas, gdy nie wynika to ze zgromadzonego materiału, a nadto zgodnie z opinią RDOŚ oraz organem właściwym do spraw ocen wodnoprawnych doszło do pozytywnego zaopiniowania planowanej inwestycji pod warunkiem spełnienia wskazanych warunków,
2. art. 7, art. 8, art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. polegające na tym, że organ nie zrealizował koronnych zasad postępowania, tj. zasady praworządności i zasady informowania stron, a także zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, poprzez niedopełnienie wszystkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, prowadząc postępowanie w sposób niebudzący zaufania jego uczestników do władzy publicznej, działając z pogwałceniem zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania – nie zapewnił stronie prawa czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a w szczególności w postępowaniu dowodowym, uniemożliwiając złożenie korekt Raportu, nie przeprowadzając dowodu z opinii biegłego,
 3. art. 84 § 1 K.p.a. polegające na jego niezastosowaniu, podczas, gdy z uwagi na przedmiot sprawy oraz wystąpienie zagadnień koniecznych do wyjaśnienia oraz oceny przez podmiot posiadający szczególną i profesjonalną wiedzę w zakresie oddziaływania inwestycji na środowisko, możliwości wytwarzania uciążliwości hałasowych, wzmożonego ruchu pojazdów, a także emisji zanieczyszczeń do powietrza w trakcie eksploatacji zakładu koniecznym było powołanie biegłego z zakresu ochrony środowiska, czego organ nie dokonał,
 4. art. 107 § 1 pkt 4 K.p.a. poprzez wydanie decyzji o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla zbierania i przetwarzania odpadów bez podstawy prawnej,
 5. obrazę art. 6 ust. 1 Prawa ochrony środowiska poprzez jego niewłaściwą subsumpcję dokonaną na kanwie niniejszej sprawy, przejawiającą się w dokonaniu przez organ – a priori – oceny planowanego przedsięwzięcia jako rodzącego wystąpienie negatywnych skutków dla środowiska, wytwarzania nadmiernych uciążliwości hałasowych, wzmożonego ruchu pojazdów a także emisji zanieczyszczeń do powietrza w trakcie eksploatacji, podczas, gdy nie wynika to ze zgromadzonego materiału dowodowego,
 6. art. 5 Konstytucji RP w zw. z art. 3 pkt 50 Prawa ochrony środowiska polegające na błędnej wykładni, co doprowadziło do przyjęcia, że z uwagi na niemożność oszacowania na etapie prowadzonego postępowania uciążliwości hałasowej, emisyjności inwestycji oraz bliską odległość zabudowy mieszkaniowej – istnieją podstawy do uznania, że inwestycja narusza zasadę zrównoważonego rozwoju, podczas, gdy opiniowanie przez organy wodnoprawne i właściwe ds. środowiskowych doszło do rzetelnej oceny inwestycji, która wykazała dopuszczalne oddziaływanie na środowisko.

W oparciu o powyższe zarzuty Odwołująca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz orzeczenie co do istoty sprawy poprzez wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji przedsięwzięcia, ewentualnie uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. Ponadto, wniosła również o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów załączonych do odwołania, a także dowodu z opinii biegłego z zakresu ochrony środowiska w celu dokonania oceny możliwości wystąpienia negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W uzasadnieniu odwołania obszernie rozwinęto jego zarzuty.

Organ I instancji nie znalazł podstaw do uwzględnienia odwołania we własnym zakresie i pismem z dnia 1 grudnia 2023 r. przekazał je do organu odwoławczego wraz z aktami sprawy.

Zawiadomieniem z dnia 8 stycznia 2024 r. Kolegium zawiadomiło strony postępowania o prowadzonym postępowaniu odwoławczym, umożliwiając im zapoznanie z aktami sprawy oraz wypowiedzenie się w sprawie, a także informując o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy do dnia 26 lutego 2024 r. W określonym terminie pełnomocnik Inwestora przedłożyła dodatkowe materiały, mające potwierdzać argumentację odwołania (pismo z dnia 15 stycznia 2024 r. i 7 lutego 2024 r.). Następnie zawiadomieniem z dnia 19 lutego 2024 r. Kolegium poinformowało strony postępowania o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy do dnia 12 kwietnia 2024 r., z uwagi na konieczność analizy dodatkowych materiałów przedłożonych przez pełnomocnika Inwestora.

Rozstrzygając jak we wstępie, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze wzięło pod uwagę, co następuje:

Rozpoznawana sprawa dotyczy ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na zbieraniu i przetwarzaniu odpadów na działkach nr 66, 67, 68, 69 AM 2 obręb Jelenia Góra 3 (0020), dalej nazywanego również *Przedsięwzięciem*.

Materialnoprawną podstawę wydanej w sprawie decyzji stanowią przepisy 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 (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.), zwanej w treści niniejszej decyzji również *ustawą* lub *u.o.o.ś*. Mając na uwadze, że niniejsze postępowanie zostało wszczęte wnioskiem z 31 marca 2022 r., co do zasady pominięciu w niniejszej sprawie podlegają niedawne, istotne zmiany ustawy, wprowadzone ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1890), co wynika z art. 15 tejże ustawy.

Stosownie do treści art. 71. ust. 1 ustawy, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia.

W myśl art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy, przez przedsięwzięcie rozumie się zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty.

Wedle art. 71 ust. 2 ustawy, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych: 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Zgodnie z § 2 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r., poz. 1839 ze zm. – dalej jako: *Rozporządzenie*), do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m.in. następujące rodzaje przedsięwzięć:

- 1) 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 (pkt 41),
- 2) zakłady przetwarzania w rozumieniu art. 4 pkt 22 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1466 i 1479 oraz z 2019 r. poz. 125 i 1403), w których następuje demontaż obejmujący usunięcie ze zużytego sprzętu niebezpiecznych: substancji, mieszanin i części składowych, (pkt 45 lit. a);
 - 3) instalacje do przetwarzania w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach 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 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.) (pkt 47).

Natomiast na podstawie § 3 ust. 1 pkt 83 lit. b Rozporządzenia, do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m.in. punkty do zbierania, w tym przeładunku odpadów wymagających uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów, z wyłączeniem odpadów obojętnych oraz punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Zamierzone przez Inwestora Przedsięwzięcie polegać będzie na zbieraniu i przetwarzaniu odpadów w pięciu instalacjach:

- 1) instalacji do zbierania i przetwarzania zużytych filtrów olejowych, filtrów paliwowych oraz filtrów powietrza,
- 2) instalacji do zbierania i przetwarzania (mycia) pojemników z tworzywa sztucznego DDPL,
- 3) instalacji do zbierania i przetwarzania /rozdrabniania odpadów kosmetycznych w postaci chusteczek kosmetycznych, podkładów kosmetycznych
- 4) instalacji do zbierania i przetwarzania/demontażu paneli fotowoltaicznych,
- 5) instalacji do zbierania i przetwarzania podkładów kolejowych.

Biorąc pod uwagę podane w Raporcie i jego uzupełnieniach rodzaje planowanych do zbierania i przetwarzania odpadów oraz ich ilości, należy zgodzić się z organem I instancji co do przyjętej w decyzji kwalifikacji Przedsięwzięcia jako mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (§ 2 ust. 1 pkt 41, pkt 45 lit. a i pkt 47 Rozporządzenia) oraz – w części dotyczącej zbierania odpadów – jako mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (§ 3 ust. 1 pkt 83 lit. b Rozporządzenia), dla którego wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Na podstawie art. 72 ust. 1 pkt 21, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów i zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, wydawanych na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Kolejno, należy podkreślić, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest jedynie etapem wstępnym dla postępowania w sprawie wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji (tu: zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów), nie upoważnia do rozpoczęcia jakichkolwiek robót budowlanych czy planowanej działalności, lecz sprowadza się do ustalenia, czy inwestycja w kształcie opisanym przez inwestora we wniosku zagraża środowisku oraz czy spełnia wymagania i parametry w zakresie ochrony środowiska (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Go 169/17, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>, CBOSA). Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie odnosi

się zatem do wszystkich aspektów planowanego przedsięwzięcia, nie określa szczegółowych warunków technicznych jego realizacji, lecz określa wyłącznie wpływ planowanego przedsięwzięcia na środowisko oraz wymagania, jakie powinny być spełnione, by móc zrealizować przedsięwzięcie i zminimalizować skutki negatywnego wpływu na środowisko czynników dla niego szkodliwych.

W świetle przepisów ustawy, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może być poprzedzone oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub też, w określonych przypadkach, decyzja ta może zostać wydana bez uprzedniego przeprowadzenia takiej oceny. W myśl art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy, w przypadku planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ma charakter obligatoryjny. Zatem w niniejszej sprawie wydanie zaskarżonej odwołaniem decyzji powinno zostać poprzedzone przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z 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 świetle art. 61 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś., ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Natomiast w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia:

- 1) bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na:
 - a) środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi,
 - b) dobra materialne,
 - c) zabytki,
 - ca) krajobraz, w tym krajobraz kulturowy,
 - d) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a-ca,
 - e) dostępność do złóż kopalin;
- 1a) ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych;
- 2) możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- 3) wymagany zakres monitoringu (art. 62 ust. 1 ustawy.).

W myśl art. 61 ust. 2 ustawy, ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowiącą część postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przeprowadza organ właściwy do wydania tej decyzji.

Ocena oddziaływania na środowisko jest więc szczególną procedurą mającą na celu ocenę skutków realizacji danego przedsięwzięcia na środowisko i jego elementy, decydującą o możliwości realizacji przedsięwzięcia.

Jeżeli przeprowadzana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz zasięga opinii organu państwowej inspekcji sanitarnej, a także uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z organem właściwym w sprawach ocen wodnoprawnych, chyba że - w przypadku przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko - organ

ten wyraził wcześniej opinię, że nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (art. 77 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy).

Zgodnie z treścią art. 79 ustawy, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Udział społeczeństwa w postępowaniu uregulowany jest w rozdziale 2 ustawy. W szczególności, zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy, przed wydaniem i zmianą decyzji wymagających udziału społeczeństwa organ właściwy do wydania decyzji, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informacje o:

- 1) przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- 2) wszczęciu postępowania;
- 3) przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie;
- 4) organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień;
- 5) możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- 6) możliwości składania uwag i wniosków;
- 7) sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 30-dniowy termin ich składania;
- 8) organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków;
- 9) terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, o której mowa w art. 36, jeżeli ma być ona przeprowadzona;
- 10) postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone.

Na podstawie art. 80 ust. 1 pkt 1-4 ustawy, jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę: 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. W myśl art. 80 ust. 2 ustawy, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

Z kolei treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa art. 82 ustawy.

Kolejno, należy podkreślić, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter decyzji związanej, co oznacza, że w przypadku spełnienia przez inwestora wymaganych ustawą warunków właściwy organ jest zobowiązany do jej wydania. Z orzecznictwa sądowego wynika, że przesłanki odmowy zgody mogą polegać wyłącznie 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 tej 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,
- wykazaniu znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 przy jednoczesnym braku spełnienia przesłanek z art. 34 u.o.p. (art. 81 ust. 2 ustawy),

- wykazaniu, że przedsięwzięcie może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, przy jednoczesnym braku spełnienia przesłanek z art. 38j p.w. (art. 81 ust. 3 ustawy) (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2720/19, CBOSA).

Sądy administracyjne dopuszczają także możliwość odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia w sytuacji, gdy z przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko wynika brak możliwości zapobieżenia istotnemu negatywnemu oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, tj. oddziaływaniu na warunki życia ludzi, o których mowa jest w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 25 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Sz 685/22, wyrok NSA z 25 maja 2020 r. sygn. II OSK 2874/19, CBOSA). Należy dodać, że stanowisko to, bazujące na zasadzie przezorności, sformułowane zostało na kanwie spraw dotyczących planowanych przedsięwzięć wiążących się z uciążliwościami odorowymi, dla których brak jest określonych w przepisach norm.

W niniejszej sprawie Prezydent Miasta Jeleniej Góry odmówił Inwestorowi wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powołując się na ustalenia wynikające z negatywnej opinii Państwowego Inspektora Sanitarnego w Jeleniej Górze w zakresie wymagań higienicznych i zdrowotnych, w której to opinii organ ten wskazał, że w jego ocenie Przedsięwzięcie „będzie oddziaływać na mieszkających w okolicy ludzi w zakresie hałasu, zbierania, przetwarzania i wytwarzania odpadów, a także emisji zanieczyszczeń do powietrza”. Ponadto, zdaniem PPIS, „planowane przedsięwzięcie będzie oddziaływać na środowisko i ludzi ze względu na biskie sąsiedztwo terenów mieszkalnych”. Rozwijając ww. negatywną opinię, Prezydent Miasta Jeleniej Góry powołał się w sprawie na zasadę przezorności, uznając, że realizacja Przedsięwzięcia w sposób znaczący wpłynie na stan środowiska naturalnego, a także na jakość życia ludzi w najbliższym otoczeniu zakładu. Zdaniem organu, brak możliwości dokonania miarodajnej analizy uciążliwości hałasowej, emisji substancji do powietrza podczas eksploatacji inwestycji oraz bliska odległość zabudowy mieszkaniowej powoduje, że realizacja Przedsięwzięcia narusza zasadę zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 5 Konstytucji RP i art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska. Organ zakwestionował także przedłożony Raport jako dotknięty „kardynalnymi błędami, lekceważeniem zasad logiki i sztuki inżynierskiej”, które w ocenie organu nie dają rękojmi wykonania Raportu w sposób rzetelny.

Mając na uwadze przedstawione powyżej uwarunkowania prawne, po gruntownej analizie akt sprawy, treści uzasadnienia zaskarżonej decyzji oraz argumentacji odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze doszło do przekonania o konieczności uchylenia zaskarżonej decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Podstawę prawną rozstrzygnięcia Kolegium stanowi art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm. – dalej jako: *K.p.a.*), zgodnie z którym, organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

W przekonaniu Kolegium, w rozpoznawanej sprawie zachodzą opisane powyżej przesłanki podjęcia przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej, połączonej z przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia Prezydenta Miasta Jeleniej Góry. Kolegium uznało za uzasadnione większość formalnych zarzutów odwołania, wskazujących na niedostateczne

wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy oraz nierozważenie wszystkich jej okoliczności oraz naruszenie uprawnień Inwestora w zakresie czynnego udziału w postępowaniu. Ponadto, nie będąc związane zarzutami odwołania, Kolegium z urzędu dopatrzyło się dalszych, istotnych uchybień, związanych z zaniechaniem uzyskania ponownej opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz zaniechaniem przeprowadzenia w postępowaniu procedury udziału społeczeństwa w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Waga i skala stwierdzonych przez Kolegium naruszeń powoduje bezsprzecznie, że nie mogą one być sanowane w postępowaniu odwoławczym z uwagi na zasadę ogólną dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, ujętą w art. 15 K.p.a. (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 3925/21, CBOSA). W sprawie nie zachodzi przy tym przypadek określony w art. 138 § 2b K.p.a.

Jak wynika z podstawy prawnej i uzasadnienia zaskarżonej decyzji, organ I instancji powołał się w niniejszej sprawie na dwojakie podstawy odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań Przedsięwzięcia: negatywną opinię PIS (o czym świadczy powołanie w podstawie prawnej decyzji art. 77 ust. 1 pkt 2 ustawy) oraz zasady ogólne prawa ochrony środowiska: zasadę przeczności i zasadę zrównoważonego rozwoju, które, zdaniem organu, wobec braku możliwości jednoznacznego zweryfikowania emisji hałasu, emisji substancji do powietrza oraz wzmożonego ruchu pojazdów podczas eksploatacji zakładu, nakazują odmówić ustalenia środowiskowych uwarunkowań Przedsięwzięcia. W tym ostatnim zakresie organ powołał się ponadto na liczne, jego zdaniem, błędy w przedłożonym przez Inwestora Raporcie. Zastrzeżenia i wątpliwości organu odnoszą się w szczególności do przedstawionych w Raporcie wyliczeń emisji substancji do powietrza w zakresie przetwarzania (rozdrabniania) podkładów kolejowych.

Zdaniem Kolegium, wydana w sprawie decyzja odmowna, oparta na wskazanych wyżej podstawach, jest przedwczesna.

I tak, gdy idzie o kwestię negatywnego zaopiniowania Przedsięwzięcia przez PPIS w postanowieniu z dnia 8 grudnia 2022 r., podkreślić należy niewiążący charakter opinii PPIS, który wyklucza możliwość oparcia decyzji o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia na samym tylko argumencie o negatywnym zaopiniowaniu Przedsięwzięcia przez ww. organ. Innymi słowy, odmiennie, aniżeli w przypadku odmowy uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez organy uzgadniające – które jako wiążące obliguje do wydania decyzji odmownej – negatywna opinia PPIS takiego obowiązku nie rodzi. Zwłaszcza w sytuacji, jaka ma miejsce w niniejszej sprawie, tj. uzyskania (pozytywnych) uzgodnień organów uzgadniających, oparcie decyzji na niewiążącej opinii PPIS wymaga dokonania jej wszechstronnej i obiektywnej analizy oraz oceny przez organ prowadzący postępowanie.

Przede wszystkim jednak, zdaniem Kolegium, postanowienie PPIS z 8 grudnia 2022 r. zostało wydane w oparciu o niepełny Raport, który w dalszym toku postępowania był kilkakrotnie uzupełniany na wezwania RDOŚ z 5 czerwca 2023 r. i 13 września 2023 r. O ile występując do PPIS organ I instancji przekazał temu organowi nie tylko Raport z marca 2022 r., ale także wyjaśnienia pełnomocnika Inwestora składane na wezwanie RZGW, o tyle wydana w sprawie opinia PPIS nie uwzględniała wzmiankowanych, istotnych uzupełnień Raportu przedstawionych przez pełnomocnika Inwestora na wezwania RDOŚ pismami z dnia 23 czerwca 2023 r. i 26 września 2023 r. W takim natomiast wypadku, jeżeli po wydaniu postanowienia PPIS z dnia 8 grudnia 2022 r. materiał dowodowy (Raport) był uzupełniany o dodatkowe wyjaśnienia, w tym dotyczące m.in. newralgicznej kwestii emisji hałasu, zgodnie z orzecznictwem sądowym (vide: wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 3925/21, CBOSA) Prezydent Miasta Jeleniej

Góry powinien był zwrócić się ponownie do PPIS o wydanie opinii w oparciu o całokształt finalnie przedłożonych przez Inwestora materiałów. Tym bardziej, że w oparciu o właśnie te dodatkowe materiały wyspecjalizowany w zakresie ochrony środowiska organ, jakim jest RDOŚ, uzgodnił środowiskowe uwarunkowania Przedsięwzięcia, uznając w konkluzjach wydanego postanowienia, że nie powinno ono znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko. Ponadto, już po wydaniu ww. postanowienia przez PPIS w grudniu 2022 r., pismem z dnia 6 lutego 2023 r. pełnomocnik Inwestora formalnie zmieniała zakres Przedsięwzięcia pod względem terytorialnym, poprzez wyłączenie z niego części działek nr 66 i 69, oznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem IZD (tereny ogródków działkowych). Tymczasem, jako jeden z argumentów, na którym oparta jest negatywna opinia PPIS, wskazano w postanowieniu tego organu niezgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (usuniętą przecież – po wydaniu postanowienia przez PPIS – poprzez formalną zmianę wniosku). Również zatem z powodu owej zmiany wniosku, dokonanej już po wydaniu postanowienia przez PPIS, organ I instancji powinien był ponownie zwrócić się do organu współdziałającego o zaopiniowanie zmienionego pod względem terytorialnym Przedsięwzięcia. Jak wskazał NSA w wyżej powołanym wyroku z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 3925/21, *należy mieć na względzie art. 77 ust. 2 pkt 2 ustawy, który stanowi, że organ występujący o uzgodnienie lub opinię, o których mowa w ust. 1, przedkłada raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Przepis ten ma na celu to, aby organ opiniujący mógł przy wydawaniu opinii wziąć pod uwagę materiał dowodowy zgromadzony przez organ orzekający i odnieść się do niego, biorąc pod uwagę wiedzę merytoryczną i kompetencje organu opiniującego. Jakkolwiek opinia ta nie ma charakteru wiążącego, na co zwraca uwagę autor skarg kasacyjnych, to ma ona stanowić istotny składnik materiału dowodowego, mając na względzie posiadaną przez organ opiniujący wiedzę specjalistyczną. Z kolei organ wydający decyzję w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia w chwili orzekania musi dysponować pełnym i aktualnym materiałem dowodowym (art. 77 § 1 k.p.a.). Warunek ten nie jest spełniony w sytuacji, w której już po wydaniu opinii przez PPIS raport oddziaływania na środowisko zostaje uzupełniony w zakresie, w jakim może to mieć wpływ na treść opinii.*

Mając wszystko powyższe na uwadze, należy uznać, że wydana w niniejszej sprawie opinia negatywna PPIS, jak i oparta w znacznej mierze na niej decyzja odmowna organu I instancji, są przedwcześnie, jako bazujące na niepełnym materiale dowodowym.

Po wtóre, gdy idzie o podniesione w zaskarżonej decyzji zastrzeżenia organu I instancji do przedłożonego przez Inwestora Raportu, Kolegium uznało za zasadne podkreślenie w pierwszym rzędzie szczególnego charakteru dowodu, jakim jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

W świetle przywołanych na wstępie przepisów ustawy, analiza i ocena raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz rozpatrzenie uwag i zarzutów do raportu jest istotnym elementem przeprowadzanej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (por. art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy). Organ wydający decyzję środowiskową opiera więc swoje ustalenia i oceny, w zakresie wyznaczonym w art. 62 ust. 1 ustawy, właśnie na treści raportu. Raport jest zatem najważniejszym dowodem w sprawie. Dokument ten powinien mieć charakter kompleksowy i odnosić się do wszystkich możliwych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia oraz wskazywać, jakie w tym zakresie obowiązują standardy ochrony środowiska oraz czy zamierzona inwestycja mieści się w ich ramach. Aby opracowanie to w każdym przypadku zawierało informacje niezbędne do zakończenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, ustawodawca określił kazuistycznie w art. 66 ustawy elementy, które winien zawierać każdy raport oddziaływania na środowisko. Raport

niespełniający, bądź to wymagań materialnych, ustalonych w art. 66 ustawy, bądź też wymagań formalnych z art. 75 K.p.a., nie może być uznany za środek dowodowy zgodny z prawem.

Sądy administracyjne podkreślają przy tym szczególną moc dowodową raportu, wynikającą z kompleksowej oceny przedsięwzięcia i analizy aspektów technicznych, prawnych, organizacyjnych i logistycznych jego funkcjonowania w powiązaniu ze sobą (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 639/13, CBOSA). Jest to więc sformalizowany środek dowodowy, oparty na wiedzy specjalistycznej. Stąd też, o ile możliwe jest co do zasady kwestionowanie ustaleń raportu przez członków społeczeństwa czy też strony postępowania, to przyjmuje się, że zastrzeżenia wobec ustaleń raportu wymagających wiedzy specjalistycznej nie mogą być gołosłowne, lecz powinny być oparte również na wiedzy specjalistycznej zawartej w przedstawionej ekspertyzie lub kontrraporcie (zob. np. wyroki NSA z 26 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 2271/11, z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 75/11, czy też z 20 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2564/12, CBOSA).

Jednocześnie jednak w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że raport jest dokumentem prywatnym, nie zaś urzędowym, a zatem nie jest wyłączony spod ogólnej zasady swobodnej oceny dowodowej (art. 75 i n. K.p.a.). Kolegium zgadza się więc z organem I instancji, że dokument ten podlega pełnej ocenie przez właściwy organ prowadzący postępowanie, który powinien ocenić w świetle całokształtu materiału dowodowego w rozumieniu art. 80 K.p.a., czy dana okoliczność została udowodniona. Zgodnie więc z dyspozycją art. 77 § 1 K.p.a. i art. 80 K.p.a. dokument ten nie zwalnia organu od czynienia własnych ustaleń zmierzających do weryfikacji przedstawionych w nim danych. Jego racjonalność, logiczność, obiektywizm przedstawionej przez Inwestora argumentacji, powinien być poddany wnikliwej analizie organu wydającego decyzję.

W ślad za sądami administracyjnymi należy również zaakcentować, że pojawienie się wątpliwości co do kompletności przedstawionego przez inwestora raportu czy też rzetelności przedstawionych w nim ocen, nie zwalnia organu prowadzącego postępowanie z obowiązku dążenia do wyjaśnienia wszelkich niejasności w stanie faktycznym sprawy – zgodnie z zasadą ogólną prawdy obiektywnej (art. 7 i art. 77 § 1 K.p.a.). W tym ostatnim kontekście należy przypomnieć – co szczególnie istotne w niniejszej sprawie – że z zasady ogólnej prawdy obiektywnej wynika powinność organów poszukiwania i przeprowadzenia dowodów służących dokładnemu wyjaśnianiu stanu faktycznego sprawy w szczególności, gdy istnieją istotne wątpliwości. W takiej sytuacji organ winien szczególnie zadbać o to, aby w pełni została zrealizowana zasada przekonywania, określona w art. 11 K.p.a. Jednocześnie, zgodnie z art. 75 § 1 K.p.a., jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy a nie jest sprzeczne z prawem. Dowodem tym w szczególności mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Jak wyjaśnił WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 29 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/GI 1825/23 (CBOSA), *rola organu prowadzącego postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia nie sprowadza się jedynie do weryfikacji raportu o oddziaływaniu na środowisko pod kątem spełnienia przez niego wymogów wynikających z u.u.i.ś Obowiązkiem organu jest także ocena, czy zawarte w raporcie informacje są wiarygodne. W sytuacji, gdy w sprawie występują wątpliwości co do istotnych dla oceny oddziaływania na środowisko okoliczności należy je wyjaśnić mając na uwadze zasadę prawdy obiektywnej z art. 7 k.p.a. Pojawienie się wątpliwości co do kompletności czy rzetelności ocen przedstawionych w raporcie zobowiązuje organ prowadzący postępowanie do uzupełnienia materiału dowodowego w celu rozważenia wszelkich niejasności w stanie faktycznym sprawy (por. wyrok WSA w Białymstoku z 19 grudnia 2013 r., II SA/Bk 667/13; wyrok WSA w Gdańsku z 30 czerwca 2011 r., II SA/Gd 312/11; wyrok WSA w Białymstoku z 6 listopada 2014 r., II SA/Bk 404/14 - opubl. w CBOSA). Bezsprzecznie przy tym to na organie spoczywa ciężar dowodu, toteż to on*

powinien wykazać się inicjatywą dowodową, jeżeli dostrzeże, że jakiś aspekt stanu faktycznego sprawy wciąż domaga się wyjaśnienia.

Mając wszystko powyższe na uwadze, Kolegium zgadza się ze stanowiskiem Odwołującej, że Prezydent Miasta Jeleniej Góry – mając zastrzeżenia co do kompletności Raportu oraz wątpliwości co do przedstawionych w nim wniosków - powinien w pierwszym rzędzie wezwać pełnomocnika Inwestora do uzupełnienia Raportu, skoro, zdaniem organu, dokument ten nie zawiera wszystkich odpowiedzi na jego wątpliwości. Tymczasem, po pierwotnym kilkakrotnym uzupełnieniu Raportu na wezwanie organu, Prezydent Miasta Jeleniej Góry (po skierowaniu Raportu do uzgodnień organów współdziałających) nie zgłaszał wobec Inwestora żadnych więcej zastrzeżeń co do treści tego dokumentu. Podkreślić należy przy tym, że Raport był dwukrotnie uzupełniany na wezwanie RDOŚ, w tym także w odniesieniu do kwestii emisji hałasu oraz wariantowania Przedsięwzięcia. Dokument ten finalnie został zaakceptowany przez RDOŚ jako wystarczający.

Kolegium zgadza się więc z Odwołującą co do tego, że organ I instancji naruszył uprawnienia Inwestora do czynnego udziału w postępowaniu. Naruszenie to polegało nie tylko na zaniechaniu wezwania pełnomocnika Spółki do uzupełnienia Raportu – skoro zdaniem organu w dalszym ciągu nie zawierał on wszystkich odpowiedzi na wątpliwości organu – ale także na pominięciu przez organ obowiązków płynących z art. 79a K.p.a. oraz związanych z nim uprawnień Inwestora. Zgodnie z art. 79a § 1 K.p.a., w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Przepisy art. 10 § 2 i 3 stosuje się. Wedle § 2, w terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, o których mowa w § 1. W przekazanych Kolegium aktach sprawy znajduje się zawiadomienie stron postępowania z dnia 10 października 2023 r. o wynikającym z art. 10 K.p.a. uprawnieniu do zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się w sprawie. W zawiadomieniu tym brak jest jakiegokolwiek uprzedzenia o tym, że zdaniem organu przedłożony Raport zawiera braki oraz że w sprawie, zdaniem organu, zachodzi podstawa (i jaka) do odmowy wydania decyzji środowiskowej. Zdaniem Kolegium, organ I instancji przed wydaniem w sprawie decyzji odmownej powinien na podstawie art. 79a K.p.a. uprzedzić Inwestora o powyższym, co pozwoliłoby temu ostatniemu przeanalizować możliwość poprawienia Raportu w zakresie związanym z zastrzeżeniami organu I instancji (vide: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Sz 685/22, CBOSA).

W ponownie prowadzonym postępowaniu zatem, w przypadku uznania, że Inwestor nie wykazał wszystkich warunków uzyskania w sprawie decyzji pozytywnej, dokonując zawiadomienia stron na podstawie art. 10 § 1 K.p.a., Prezydent Miasta Jeleniej Góry powinien wskazać w tym zawiadomieniu na istnienie przeszkody do wydania decyzji środowiskowej oraz wyjaśnić jej charakter, tak, aby dać Inwestorowi szansę na rozważenie ewentualnego dostosowania Raportu lub nawet samego Przedsięwzięcia do tej oceny.

Po wtóre, gdy idzie o kwestionowaną przez organ rzetelność wniosków Raportu, w ocenie Kolegium, stwierdzenia organu zawarte w uzasadnieniu decyzji są po części gołosłowne i oderwane od zgromadzonego materiału dowodowego, zaś po części przedwczesne – jako wypowiedziane bez zweryfikowania możliwości wyjaśnienia wątpliwości organu.

I tak, w zakresie, w jakim organ I instancji stwierdził, że Raport „nie obejmuje kompleksowego zakresu odnoszącego się do wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia”, stwierdzenie to jest nazbyt lakoniczne, bowiem nie wyjaśnia, jakich to konkretnie zagrożeń nie przeanalizowano w Raporcie. Jeżeli organ I instancji takowe dostrzega, powinien był wezwać Inwestora do uzupełnienia Raportu o taką analizę.

W zakresie, w jakim organ I instancji wskazał w decyzji, że w wyniku analizy uznał, „że realizacja inwestycji w sposób znaczący wpłynie na stan środowiska naturalnego, a także jakość życia ludzi w najbliższym otoczeniu zakładu. Na podstawie Raportu nie można wykluczyć, że planowane przedsięwzięcie będzie negatywnie oddziaływać na środowisko przyrodnicze oraz zdrowie okolicznych mieszkańców” stwierdzenie to nie ma pokrycia w zebranych dotychczas materiale dowodowym (poza negatywną opinią PPIS – która, jak wzmiankowano - jest przedwczesna). W treści Raportu kilkakrotnie bowiem wskazano, że Przedsięwzięcie nie będzie ponadnormatywnie oddziaływać na środowisko i ludzi, w tym w zakresie hałasu czy emisji substancji do powietrza (np. s. 97, 101-102, 105 Raportu). Także RDOŚ w wydanym postanowieniu uzgadniającym z dnia 5 października 2023 r. wskazał w konkluzji, że Przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko.

Kolejno, w wydanej decyzji organ I instancji wskazuje na brak możliwości dokonania miarodajnej analizy uciążliwości hałasowej, emisji substancji do powietrza podczas eksploatacji inwestycji, które – zdaniem organu – uzasadniają powołanie się w sprawie na zasadę przezorności i orzeczenie na jej podstawie odmowie wydania decyzji środowiskowej. Organ stwierdził również, że „na podstawie zebranych dowodów nie można jednoznacznie określić wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko i wymagania, jakie powinny być spełnione, aby zminimalizować skutki negatywnego wpływu na środowisko czynników dla niego szkodliwych”. Zdaniem Kolegium, powyższe stwierdzenie organu także jest gołosłowne, bowiem z zebranych dotąd dowodów wynika, że tego rodzaju analiza została przeprowadzona, a jej wyniki wskazują na brak ponadnormatywnej emisji hałasu oraz substancji do powietrza. Na wyniki te – przedstawione w Raporcie oraz uzupełnieniach do Raportu – powołał się m.in. RDOŚ uzgadniając warunki realizacji Przedsięwzięcia. Ponadto, stwierdzenie organu o „braku możliwości dokonania miarodajnej analizy” w powyższym zakresie oraz „braku możliwości jednoznacznego określenia wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko” jest gołosłowne także z tej przyczyny, że Prezydent Miasta Jeleniej Góry nie podjął żadnych działań zmierzających do zweryfikowania kwestionowanych przezeń wniosków Raportu, w szczególności w postaci powołania biegłego, który zweryfikowałby rzetelność wniosków Raportu lub co najmniej oceniłby, czy istotnie, jak przyjął to organ, „brak jest możliwości dokonania miarodajnej oceny” w powyższym zakresie.

Należy przy tym podkreślić, że w orzecznictwie sądowym aktualnie nie budzi wątpliwości możliwość czynienia ustaleń, w ramach postępowania w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia, w drodze opinii biegłego, powoływanego na podstawie art. 84 K.p.a. Przykładowo, WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 29 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/Gl 1825/23 wskazał, że *zgodnie z art. 84 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii, gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne. Z uwagi na to, że raport o oddziaływaniu na środowisko ma charakter specjalistycznego opracowania to zakwestionowanie jego ustaleń wymaga przedstawienia kontrdowodu (np. ekspertyzy), opartego również na odpowiednim poziomie wiedzy specjalistycznej (por. wyroki NSA z 18 marca 2009 r., II OSK 383/08 oraz z 17 listopada 2015 r., II OSK 602/14, opubl. w CBOSA). Wobec tego organ prowadzący postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia ma kompetencję do powołania biegłego i przeprowadzania dowodu z opinii biegłego. Stąd wynika, że jeżeli merytoryczna treść raportu budzi wątpliwości organu prowadzącego postępowanie,*

powinien on – zgodnie z obowiązkiem dążenia z urzędu do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy (art. 7 i art. 77 § 1 K.p.a.) – powołać biegłego w celu zweryfikowania swoich wątpliwości.

Tym samym, Kolegium zgadza się z Odwołującą, że Prezydent Miasta Jeleniej Góry mając wątpliwości co do wniosków Raportu w zakresie emisji hałasu i emisji substancji do powietrza, powinien zasięgnąć opinii biegłego z zakresu ochrony środowiska, nie zaś kwestionować jego merytoryczne ustalenia w sposób gołosłowny, nie poparty żadnymi dowodami. Jest to tym bardziej uzasadnione w sytuacji, w której organ wyspecjalizowany w zakresie ochrony środowiska, jakim jest RDOŚ, zaakceptował przedłożony Raport wraz z jego uzupełnieniami i na jego podstawie uzgodnił środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia, uznając w konkluzji swojego postanowienia, że przy spełnieniu nałożonych przezeń warunków, nie powinno ono znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko (co oznacza, że będą dotrzymane standardy w zakresie emisji hałasu i substancji do powietrza). Kolegium zgadza się z organem I instancji co do tego, że zasada przezorności może wyjątkowo stanowić w konkretnym przypadku podstawę odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia, jednak przed wydaniem takiej decyzji, opartej na założeniu o braku możliwości zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, tego rodzaju twierdzenia powinny zostać udowodnione, nie zaś przedstawione w uzasadnieniu decyzji jako hipoteza własna organu, nie poparta zgromadzonymi dowodami oraz której organ nie próbował nawet zweryfikować.

Zatem ponownie prowadząc postępowanie organ I instancji powinien z urzędu rozważyć możliwość i zasadność powołania w sprawie biegłego w celu wyjaśnienia m.in. wyżej wskazanych wątpliwości organu, jak również rozpatrzyć wniosek Odwołującej o przeprowadzenie tego dowodu, zgłoszony we wniesionym odwołaniu. Można przy tym domniemywać, że gdyby zgodnie z art. 79a K.p.a. organ uprzedził Inwestora o swoich zastrzeżeniach w zawiadomieniu z 10 października 2023 r., wniosek ten pełnomocnik zgłosiłaby jeszcze na etapie postępowania przed organem I instancji. Zgodnie z orzecznictwem sądowym, przeprowadzenie tego dodatkowego dowodu na etapie postępowania odwoławczego naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15 K.p.a.), a ponadto, wobec konieczności podjęcia w sprawie decyzji kasacyjnej przez tutejsze Kolegium (o czym niżej), byłoby również niecelowe z punktu widzenia ekonomiki postępowania.

Kolejno, nie będąc związane zarzutami odwołania, Kolegium wskazuje, że z urzędu dopatrzyło się w postępowaniu organu I instancji istotnego naruszenia art. 30, art. 33 ust. 1, art. 38 ustawy, polegającego na całkowitym zaniechaniu przeprowadzenia tego elementu oceny oddziaływania na środowisko, jakim jest procedura udziału społeczeństwa w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

W kontekście powyższego należy podkreślić, że według art. 29 ustawy, każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, natomiast art. 30 stanowi, że organ właściwy do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów w przypadku których przepisy ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą. Konsekwencją przywołanych zapisów jest treść art. 33 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym, organ administracji prowadzący postępowanie w sprawie, w której udział społeczeństwa jest obligatoryjny, ma obowiązek podania do publicznej wiadomości, przed wydaniem i zmianą decyzji wymagających udziału społeczeństwa, informacji o czynnościach procesowych wskazanych w tym przepisie. Natomiast art. 38 ustawy nakazuje podać do publicznej wiadomości informację o wydanej decyzji i możliwościach zapoznania się z jej treścią. Z kolei uzyskiwanie informacji o wydawaniu decyzji

powinno przebiegać w sposób określony w art. 3 ust. 1. pkt 11 ustawy, który podanie informacji do publicznej wiadomości.

W świetle przedłożonych Kolegium akt sprawy, Prezydent Miasta Jeleniej Góry z niewyjaśnionych tak w aktach sprawy, jak i w uzasadnieniu decyzji względów, całkowicie zaniechał wszystkich ww. czynności. Wbrew wyrażnej dyspozycji art. 33 ust. 1 ustawy, organ nie podał, bez zbędnej zwłoki, do publicznej wiadomości, informacji przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, o wszczęciu i przedmiocie postępowania, ani o możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz składania uwag i wniosków. Wbrew dyspozycji art. 38 ustawy, organ nie podał także do publicznej wiadomości informacji o wydanej w sprawie decyzji. Sam fakt, że organ wydał w sprawie decyzję odmowną, nie zwalniał go z żadnego z ww. obowiązków.

Zaniechanie przeprowadzenia procedury udziału społeczeństwa w ocenie oddziaływania na środowisko stanowi uchybienie, które bezsprzecznie nie może być sanowane dopiero na etapie postępowania odwoławczego, bowiem dyskwalifikuje ono przeprowadzoną w postępowaniu ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowiącą przecież istotę rozpoznawanej sprawy.

Przy okazji powyższego, niejako ubocznie Kolegium wskaże na gołosłowność twierdzenia organu I instancji, zawartego w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, o występowaniu już na etapie niniejszego postępowania konfliktów społecznych, związanych z planowanym Przedsięwzięciem. Przedstawione Kolegium akta sprawy nie zawierają żadnych materiałów, które by potwierdzały to stwierdzenie. Nie ma ono również oparcia w postępowaniu z udziałem społeczeństwa – bowiem tego w ogóle nie przeprowadzono, przez co lokalna społeczność nie miała możliwości przedstawienia swojego stanowiska wobec planowanego Przedsięwzięcia.

Mając wszystko powyższe na uwadze, na podstawie art. 138 § 2 K.p.a. Kolegium orzekło, jak w sentencji. Ponownie rozpoznając sprawę, organ I instancji uwzględni wskazania wynikające z uzasadnienia niniejszej decyzji Kolegium.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w składzie:



1. Przewodniczący

Składu Orzekającego: Mariola Kurach (spr.)

2. Członek: Marta Fursewicz - Leszek

3. Członek: Magdalena Falkowska

Pouczenie:

1. Od decyzji Stronom przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze, ul. Piłsudskiego 12, 58-500 Jelenia Góra. Sprzeciw powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.
2. Wpis sądowy od sprzeciwu wynosi 100 zł.
3. W postępowaniu przed sądem administracyjnym strona może ubiegać się o prawo pomocy, obejmujące zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek jest wolny od opłat. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według wzoru ustalonego w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego

wnioskodawcy (Dz.U. z 2015 r., poz. 1257 ze zm.), dostępnym m.in. na stronie internetowej WSA we Wrocławiu pod adresem <http://bip.wroclaw.wsa.gov.pl>.

Otrzymują:

1. Petronox sp. z o.o. – do rąk pełnomocnika
2. Pozostałe strony – w trybie art. 49 K.p.a.
3. Prezydent Miasta Jeleniej Góry + zwrot akt
4. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu (przez ePUAP)
5. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Jeleniej Górze (przez ePUAP)
6. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, RZGW we Wrocławiu (przez ePUAP)
7. a/a.