

Rościszewo, 29 grudnia 2021 r.

Dotyczy: Budowa 2 budynków inwentarskich do chowu tuczników o liczbie stanowisk 1000 szt. w każdym wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą na terenie działki nr ew.385/2 w miejscowości Rościszewo, gmina Rościszewo”

Zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.), w związku z art. 3 pkt 11, art. 74 ust. 3 oraz art. 85 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r., poz. 247 ze zm.) zostaje udostępniona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 17 grudnia 2021 r. Nr KO-1012/4105/51/21 na okres 14 dni w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Rościszewo.

Data udostępnienia: 29 grudnia 2021 r. na okres 14 dni.

Z up. WÓJTA
Marek Cielieński
Kierownik Referatu Rozwoju,
Rozwoju, Gospodarki Komunalnej i Budownictwa

Płock, dnia 17 grudnia 2021 r.

Nr KO – 1012/4105/51/21

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021, poz. 735 ze zm.), art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 570), w zw. z art. 71 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2021r., poz. 247) w związku z § 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t.j. Dz. U. z 2019r., poz. 1839),

po rozpoznaniu

odwołania wniesionego przez Pana Radosława Mateusza Cześnika od decyzji Wójta Gminy Rościszewo z dnia 12 sierpnia 2021 r. znak: RRGKB.6220.1.2021 w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań na realizację przedsięwzięcia polegającego na „Budowie 2 budynków inwentarskich do chowu tuczników o liczbie stanowisk 1000 szt. w każdym wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą na terenie działki nr ew. 385/2, w miejscowości Rościszewo gm. Rościszewo”

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku

o r z e k a

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

UZASADNIENIE

Wskazaną decyzją znak: RRGKB.6220.1.2021 z dnia 12 sierpnia 2021 r. Wójt Gminy Rościszewo odmówił ustalenia środowiskowych na realizację przedsięwzięcia polegającego na „Budowie 2 budynków inwentarskich do chowu tuczników o liczbie stanowisk 1000 szt. w każdym wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą na terenie działki nr ew. 385/2, w miejscowości Rościszewo gm. Rościszewo”.

W uzasadnieniu swojej decyzji organ I instancji chronologicznie opisał przebieg toczącego się w sprawie postępowania. Wskazał, że dokonał weryfikacji raportu wykonanego przez mgr. inż. Andrzeja Kopera, jak również wziął pod uwagę zastrzeżenia społeczeństwa,

także pozytywne uzgodnienia organów współdziałających, jak również negatywną opinię Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Sierpcu. Organ I instancji zaznaczył powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, iż w niniejszej sprawie raport środowiskowy przedłożony przez inwestora nie spełniał warunków określonych przepisami prawa, a mianowicie nie wypełniał warunków związanych z analizą powiązań z innymi przedsięwzięciami w szczególności w zakresie kumulowania się oddziaływań zrealizowanych, realizowanych lub planowanych, dla których wydano decyzję środowiskową. W powyższym zakresie w ocenie organu I instancji doszło do naruszenia art. 66 ust. 1 pkt 3b ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Uzasadniając ww. stanowisko organ przedstawił wykaz przedsięwzięć o istniejących i planowanych obiektach inwentarskich, które nie zostały ujęte w raporcie. W ocenie organu doszło również do wadliwego przedstawienia wariantowania przedsięwzięcia, co narusza art. 66 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy. Otóż, zdaniem organu I instancji przedstawione warianty proponowane przez wnioskodawcę oraz racjonalny wariant alternatywny są do siebie bardzo zbliżone i zakładają jedynie zmianę chowu z bezściółkowego na ściółkowy. Organ wskazał również na wadliwość raportu w zakresie opisanego walorów środowiska kulturowego, wiążąc powyższe z chęcią wykorzystania tych walorów na potrzeby turystyki, której rozwój wstrzymywany jest przez inwestycje inwentarskie. Organ I instancji uznał również, iż w raporcie w sposób niekompletny przeanalizowano możliwe konflikty społeczne. Jednocześnie organ powołując się na opinię PPIS w Sierpcu wskazał, iż przeszkodą dla wydania decyzji ustalającej są również oddziaływania odorowe inwestycji i wobec tego przyjmując zasadę przezorności za podstawę rozstrzygnięcia organ I instancji przyjął, iż raport również w zakresie oddziaływania odorowego w sposób pobieżny opisuje to zagadnienie. Powyższe stanowiło zatem podstawę do wydania decyzji odmownej, bez wzywania inwestora o uzupełnienie raportu.

Odwołanie od powyższej decyzji, w ustawowym terminie złożył inwestor Pan Radosław Mateusz Cześnik, który wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty poprzez wydanie decyzji ustalającej uwarunkowania środowiskowe. Zaskarżonej decyzji zarzucił:

- 1) naruszenie art. 7 k.p.a., poprzez zaniechanie podjęcia czynności niezbędnych do załatwienia sprawy.
- 2) naruszenie art. 80 k.p.a., poprzez dopuszczenie się przez organ I instancji błędnej i dowolnej oceny dowodów, wykraczającej poza zakres przyznanej organowi swobody;
- 3) naruszenie art. 8 § 1 k.p.a. w zw. z art. 9 k.p.a. poprzez prowadzenie przedmiotowego postępowania przez organ I instancji w sposób rażąco sprzeczny z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej. Wójt Gminy Rościszewo w toku całego postępowania poprzedzającego wydanie zaskarżonej decyzji nie poinformował Skarżącego, że w jego ocenie przedłożony do akt sprawy raport oś jest w jakimkolwiek zakresie niepełny. Organ I instancji zaniechał wezwania Skarżącego do uzupełnienia raportu oś w zakresie wskazanym w zaskarżonej decyzji, co sprawiło, że Skarżący dopiero z treści uzasadnienia do zaskarżonej decyzji dowiedział się, że w ocenie organu I instancji złożony do akt sprawy raport oś zawiera sygnalizowane braki (pomijając w tym miejscu całkowitą bezzasadność podnoszonych w tym zakresie zarzutów). Wójt Gminy Rościszewo naruszając zasadę informowania wyrażoną w art. 9 k.p.a.

uniemożliwił Skarżącemu złożenia dodatkowych wyjaśnień co do treści rzeczonego raportu,

- 4) naruszenie art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (zwaney w dalszej części „uioś”), poprzez wydanie decyzji z pominięciem istotnych dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy dowodów, w szczególności z pominięciem postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie (zwanego w dalszej części „RDOŚ”) z dnia 24 maja 2021 r., WOOS-I.4221.16.2021.MKA, postanowienia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie nr WA.RZŚ.4360.1.12.2021.KZ.3 z dnia 17 maja 2021 r. oraz z pominięciem ustaleń zawartych w przedłożonym przez Skarżącą raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.
- 5) naruszenie art. 81 ust. 1 uioś poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i w konsekwencji tego wydanie decyzji odmownej pomimo tego, że Skarżący pismem z dnia 1 czerwca 2021 r. wyraził zgodę na realizację przedsięwzięcia w wariantcie, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5) lit b) uioś,
- 6) naruszenie art. 66 ust. 1 w zw. z art. 80 ust. 1 pkt 2) uioś poprzez jego błędną wykładnię i w konsekwencji tego błędne przyjęcie jakoby sporządzony w przedmiotowej sprawie raport oioś w jakimkolwiek zakresie był niekompletny,
- 7) naruszenie art. 66 ust. 1 pkt 5) i 6) uioś, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, co przyczyniło się do bezpodstawnego uznania, że załączony do wniosku o wydanie decyzji raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie spełnia wymogów w zakresie konieczności wskazania racjonalnego wariantu alternatywnego,
- 8) naruszenie art. 66 ust. 1 pkt 3b) uioś w zw. z art. 74 ust. 3a uioś, poprzez jego błędną wykładnię skutkującą przyjęciem, że przedłożony w niniejszej sprawie raport oioś nie czyni zadość wymaganiom ustawowym w zakresie konieczności wskazania informacji na temat możliwego kumulowania się oddziaływań planowanego przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami, podczas gdy w treści złożonego do akt sprawy raportu oioś w sposób jasny, precyzyjny i należyty poddano analizie powyższą kwestię,
- 9) naruszenie art. 66 ust. 1 pkt 15) uioś w zw. z art. 74 ust. 3a uioś, poprzez jego błędną wykładnię skutkującą przyjęciem, że przedłożony w niniejszej sprawie raport oioś nie czyni zadość wymaganiom ustawowym w zakresie konieczności analizy możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem, podczas gdy w treści złożonego do akt sprawy raportu oioś w sposób precyzyjny i należyty poddano analizie wskazaną powyżej kwestię,
- 10) naruszenie art. 71 ust. 1 uioś, poprzez bezpodstawne uznanie, że w przedmiotowej sprawie nie zachodzą okoliczności umożliwiające wydanie decyzji pozytywnej, uwzględniającej wniosek Inwestora oraz oparcie decyzji odmownej na pozaprawnych przesłankach.
- 11) naruszenie art. 191 TFUE poprzez jego błędną wykładnię i w konsekwencji tego niewłaściwe zastosowanie skutkujące przyjęciem, że w przedmiotowej sprawie z uwagi na rzekome występowanie niepewności, co do możliwego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, zasadne jest założenie - w oparciu o zasadę przezorności - „pewności” wystąpienia negatywnego oddziaływania na środowisko.

Organ I instancji nie znajdując podstaw do uwzględnienia odwołania przekazał akta sprawy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Płocku jako organu właściwego do rozpatrzenia wywiedzionego przez stronę odwołania.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku ustaliło, co następuje:

Na wstępie celem przypomnienia istoty niniejszego postępowania wskazać należy, iż w sprawie, zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 247 ze zm., dalej jako: „ustawa”). Celem tej ustawy jest zidentyfikowanie niekorzystnych oddziaływań inwestycji na środowisko oraz wprowadzenie adekwatnych środków łagodzących i kompensujących te oddziaływania. Osiągnięcie tego celu ma zaś być wspierane przez udział w postępowaniu organów uzgadniających oraz społeczeństwa. Postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia nie prowadzi bezpośrednio do udzielenia zezwolenia na lokalizację lub realizację inwestycji, to następuje bowiem dopiero na etapie decyzji o warunkach zabudowy, a następnie decyzji o pozwoleniu na budowę. Postępowanie to 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. Dlatego postępowanie w sprawie uwarunkowań środowiskowych przedsięwzięcia przeprowadza się przed wydaniem decyzji zezwalającej na inwestycję.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Uzyskanie tej decyzji – w myśl art. 71 ust. 2 – jest wymagane dla planowanych:

- 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Planowane przez inwestora przedsięwzięcie polegające na „Budowie 2 budynków inwentarskich do chowu tuczników o liczbie stanowisk 1000 szt. w każdym wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą na terenie działki nr ew. 385/2, w miejscowości Rościszewo gm. Rościszewo należy zakwalifikować do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko - wymienione bowiem zostało w § 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (tj. Dz.U. z 2019r. poz. 1839) Powyższa kwalifikacja w ocenie Kolegium jest prawidłowa. Co więcej jak wynika z akt sprawy, dla terenu objętego wnioskiem nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Dla takich przedsięwzięć, zgodnie z przepisami ustawy wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Podkreślenia wymaga, iż postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia nie prowadzi bezpośrednio do udzielenia zezwolenia na lokalizację lub realizację inwestycji – to następuje bowiem dopiero na etapie decyzji o warunkach zabudowy, a następnie decyzji o pozwoleniu na budowę. Postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań 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 – dlatego postępowanie to przeprowadza się przed wydaniem decyzji zezwalającej na realizację inwestycji (por. wyrok NSA z dnia 22.04.2010r. sygn. akt II OSK 696/09 oraz z dnia 30.06.2010r., sygn. akt II OSK 988/09).

Przesłanki, jakie właściwy organ winien wziąć pod uwagę wydając decyzję środowiskową, zostały określone w przepisie art. 80 ustawy. Zgodnie z nim - jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko - właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę:

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

Ustawodawca określił precyzyjnie katalog okoliczności uzasadniających odmowę zgody na realizację przedsięwzięcia. Mianowicie nie można odmówić wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w razie:

- 1) stwierdzenie niezgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony - w prowadzonej sprawie nie znajduje to zastosowania, gdyż dla terenu objętego zamierzeniem inwestycyjnym nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego;
- 2) odmowa uzgodnienia warunków realizacji bądź wydanie negatywnej opinii przez organy, o których mowa w art. 77 ust. 1 ustawy - w prowadzonej sprawie Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie uzgodnił pozytywnie warunki realizacji przedsięwzięcia, podobnie Dyrektor Regionalny Zarządu Gospodarki Wodnej, zaś organ Inspekcji Sanitarnej - Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Sierpcu wydał Opinię Sanitarną, w której negatywnie zaopiniował projektowaną inwestycję w zakresie wymagań higienicznych i zdrowotnych. Co jednak istotne opinia jest najsłabszą formą współdziałania pomiędzy organami administracji i nie ma charakteru wiążącego dla organu prowadzącego postępowanie główne. Dlatego też organ taki nie jest związany poglądami wypowiedzianymi przez organy współdziałające w formie opinii. Negatywna opinia sanitarna nie może być zatem podstawą formalną do wydania decyzji odmownej, co jednak nie oznacza, iż organ ma ją pominąć, lecz winien, w ocenie Kolegium, przeprowadzić postępowanie dowodowe w zakresie wskazywanych w niej przyczyn wydania negatywnego rozstrzygnięcia, tak aby możliwym było zakwestionowanie twierdzeń raportu środowiskowego (dalej jako: raport oos), stanowiącego podstawowy dowód w sprawie, czego organ I instancji jednak nie uczynił,
- 3) brak zgody Wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany, jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym - w prowadzonej sprawie inwestor pismem z dnia 1 czerwca 2021 r., na wezwanie organu I instancji przedłożył oświadczenie, iż wyraża zgodę na realizację przedsięwzięcia w wariantcie najkorzystniejszym dla środowiska, co oznacza, iż powyższy warunek formalny został w sprawie spełniony,
- 4) jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, a za realizacją przedsięwzięcia nie przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym i brak jest rozwiązań alternatywnych - planowana inwestycja nie jest przedsięwzięciem mogącym w sposób znaczący negatywnie oddziaływać na spójność sieci Natura 2000;

- 5) gdy 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 lipca 2017 r. - Prawo wodne, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację tego przedsięwzięcia, o ile nie zostaną spełnione warunki, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 tej ustawy. - w przedmiotowej sprawie okoliczność ta nie występuje, ponieważ jak wynika z treści opinii Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej realizacja inwestycji nie będzie miała negatywnego wpływu na osiągnięcie celów środowiskowych wód powierzchniowych i podziemnych (rozwiązania techniczne pozwalają zabezpieczyć przed zanieczyszczeniami wody powierzchniowe i podziemne. Ponadto będzie się odbywała w sposób zapewniający nienaruszalność przepisów prawnych dotyczących ochrony wód, określonych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 roku w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz. U. z 2016 r. poz. 1911 z późn. zm.).

W konsekwencji w sprawie co do zasady nie istnieją przeszkody natury formalnej do wydania decyzji ustalającej, co jednak nie oznacza również obowiązku wydania decyzji ustalającej, w sytuacji gdy organ wykaże, iż raport ooś zawiera błędy merytoryczne lub braki tego rodzaju, iż niemożliwym jest wydanie decyzji zgodnej z wnioskiem inwestora, z zastrzeżeniem uwag poczynionych poniżej.

Niezależnie bowiem od powyższej wskazanych ram materialnoprawnych Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: Kolegium) zwraca uwagę, iż rację ma odwołujący, który wskazuje na naruszenie przepisów postępowania, w tym w szczególności art. 80 k.p.a. w zw. z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 8 k.p.a. i 9 k.p.a., w zakresie wadliwości przeprowadzonego postępowania dowodowego, a w ocenie Kolegium również w zakresie sporządzonego uzasadnienia faktycznego oraz prawnego, które jest rezultatem wadliwości samego postępowania dowodowego. Należy mieć bowiem na uwadze, iż organ administracji publicznej jest dysponentem postępowania i winien wykazywać inicjatywę dowodową jeśli uzna, iż dokumentacja załączona do akt sprawy jest niekompletna czy też niewystarczająca do wydania danej decyzji. Organ administracji publicznej musi bowiem zbadać sprawę wszechstronnie w jej całokształcie i wyposażony jest w instrumenty prawne do prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Jego rola nie ogranicza się zatem jedynie do wystąpienia o opinie i uzgodnienia jak ma to miejsce w tego rodzaju sprawach, ale również do wykazania inicjatywy dowodowej jeśli uznaje, iż zachodzą istotne braki w dowodach będących podstawą procedowania, w tym przede wszystkim w kluczowym dowodzie jaki mamy w niniejszej sprawie tj. raporcie ooś. W ocenie Kolegium narusza zaufanie do organów państwa takie postępowanie, w ramach którego w żaden sposób inwestor nie jest informowany o brakach przedłożonej przez siebie dokumentacji by następnie na tej podstawie wyciągnąć wobec niego negatywne konsekwencje. Powyższe uchybienie jest już zatem wystarczającą podstawą do wydania decyzji kasacyjnej. Odmowa wydania decyzji ustalającej mogłaby znajdować uzasadnienie jedynie wówczas, gdy pomimo wezwań organu o uzupełnienie materiału dowodowego, wnioskodawca nie uczyniłby tego lub uzupełniłby ten materiał dowodowy w sposób niekompletny. Ocena kompletności uzupełnienia winna być jednak dokonywana przez pryzmat wywiedzionego wezwania, z którego musi wynikać czego dokładnie organ żąda od wnioskodawcy i jakie braki zawiera w sobie raport ooś, który ma być przez stronę uzupełniony.

Fakt, iż opinia sanitarna w sprawie miała charakter negatywny i jednocześnie w warstwie motywacyjnej opierała się o wskazanie wystąpienia uciążliwości zapachowej nie może powodować, iż organ I instancji na podstawie zasady przezorności przyjmie, iż uciążliwość odorowa w sprawie wystąpiła. Organ w sytuacji stwierdzenia braków raportu winien tą kwestię doprecyzować, a nie z góry przyjmować, iż brak możliwości wykluczenia oddziaływania odorowego daje już podstawę do wydania decyzji negatywnej. Jest to o tyle istotne, albowiem brak przepisów w powyższym zakresie zawsze wprowadza niepewność, która jednak bez dania szansy na doprecyzowanie raportu oś nie może stanowić podstawy do odmowy ustalenia warunków środowiskowych.

Należy mieć również na uwadze, iż przepis art. 77 ust. 1 u.i.o.ś. wprowadził wyraźne rozróżnienie pomiędzy uzgodnieniem a opinią organu współdziałającego w ich wydaniu, a jednocześnie precyzuje, iż do uzgodnień i opinii, nie stosuje się przepisów art. 106 § 3, § 5, § 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. W konsekwencji inny jest charakter opinii, a inny uzgodnienia wydawanego przez właściwy organ. Zresztą nawet postanowienie, o jakim mowa w art. 77 ust. 3 u.i.o.ś., nie ma mocy wiążącej dla organu prowadzącego postępowanie główne w zakresie wyboru właściwego rozstrzygnięcia sprawy. Nie zwalnia również organu prowadzącego postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z obowiązku przeprowadzenia prawidłowego postępowania dowodowego, stosownie do wymogów wynikających z przepisów proceduralnych i prawa materialnego. Tym bardziej zatem i negatywna opinia nie zwalnia organu od dokonania jej merytorycznej oceny.

W konsekwencji powyższego Kolegium aprobuje stanowisko organu I instancji, iż wobec kluczowej uciążliwości instalacji będącej przedmiotem rozpoznania dotyczącej oddziaływania odorowego analiza raportu winna być bardzo rzetelna i dogłębna. W niniejszej sprawie, w ocenie Kolegium, organ I instancji w istocie nie skonfrontował treści opinii, będącej podstawą do przyjęcia oceny zanieczyszczeń powietrza z raportem dołączonym do sprawy w zakresie oddziaływania odorowego.

W raporcie środowiskowym na s. 59 zawarto co prawda odniesienia do danych literaturowych oddziaływania odorowego przyjmując za punkt wyjścia tylko jedną publikację zatytułowaną „Metody oceny emisji odorów w z obiektów gospodarki hodowlanej” oraz opierając się na założeniach do projektu „ustawy odorowej - aktu obecnie projektowanego) nie wskazując jednak innych danych literaturowych, które potwierdzałyby te wskazane w wymienionym powyżej artykule. Kolegium zdaje sobie sprawę, iż autor raportu wbrew twierdzeniom organu I instancji poczynił trud odniesienia się do normatywnych podstaw progu wyczuwalności węchowej dla emitowanych z chlewni substancji, ale wobec rozpoznawania tego typu spraw Kolegium niejako z urzędu wie, iż nie istnieje tylko jedno opracowanie dotyczące tego zagadnienia. W konsekwencji brakuje stwierdzenia czy wartości, na które biegły się powołał stanowią jedyne dostępne dane specjalistyczne w zakresie progów wyczuwalności węchowej. Co więcej w raporcie (s. 59) stwierdzono, iż spodziewane są poza terenem inwestowanej działki poziomy odorów w powietrzu wyższe od wartości 1 ou/m³ (prog rozpoznawalności), głównie w otoczeniu istniejącej chlewni na działce sąsiedniej (oddziaływanie skumulowane), ale izolacja częstości przekroczeń tej wartości proponowanej za dopuszczalną 8%, nie obejmuje zabudowy mieszkaniowej na terenach rolniczych. Powyższe stwierdzenie jest niejednoznaczne. Po pierwsze nie wiadomo o jaką chlewnię istniejącą na działce sąsiedniej biegłemu chodzi skoro na k. 18 raportu wskazuje, iż na terenie obejmującym realizację planowanego przedsięwzięcia (wraz z obszarem oddziaływania) nie występują inne zrealizowane przedsięwzięcia tego typu.

Po drugie, brakuje informacji na temat tego czy oddziaływanie odorowe może być uciążliwe dla najbliższych zabudowań na działkach nr 16, 17, 20. Jaki to jest rodzaj zabudowań i czy w przypadku zabudowań mieszkalnych uciążliwości te będą uciążliwe. W konsekwencji brak jest przekonującego dowodu (raportu ooś) w zakresie oddziaływania odorowego) i tego czy biegły dokonał rzetelnie analizy skoro powołuje się w zakresie uciążliwości odorowej na istniejące chlewnie na działkach sąsiednich. Dlatego też konieczne jest uzupełnienie raportu o kompleksowe ustalenia dotyczące oddziaływania odorowego planowanego przedsięwzięcia na środowisko, a w szczególności na ludzi, z uwzględnieniem najbliższej zabudowy, przy jednoczesnym wyjaśnieniu podanych powyżej rozbieżności.

Jeżeli zaś uzupełniony w tej części raport budził będzie wątpliwości organu, to należy je wyeliminować poprzez rzetelne rozważenie dopuszczania dowodu z opinii biegłego w zakresie merytorycznej analizy i oceny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz ekspertyzy środowiskowej co do rzeczywistego wpływu przedsięwzięcia na środowisko, bowiem tylko podmiot dysponujący wiedzą specjalistyczną może dostarczyć organowi wiadomości specjalnych, które pozwolą na jednoznaczną ocenę oddziaływania przedsięwzięcia. Innymi słowy, jeżeli organ I instancji miał wątpliwości w zakresie opinii przedłożonej przez biegłego, mógł wezwać inwestora do jej uzupełnienia, czy też przeprowadzić inny dowód, po uzupełnieniu raportu ooś przez inwestora (dopuszczając dowód z opinii niezależnego biegłego) w zakresie uciążliwości odorowych. Organ I instancji tego nie uczynił a swoje rozstrzygnięcie oparł jedynie na ogólnych wskazaniach dotyczących braków raportu ooś oraz opierając się o zasadę przeczności. W konsekwencji rację ma Skarżący, iż organ naruszył normy postępowania określone w art. 80 k.p.a. w zw. z art. 8 i 9 k.p.a. oraz art. 77 § 1 k.p.a.

Rozpoznając sprawę w jej całokształcie, w ocenie Kolegium raport ooś, winien również szczegółowo odnieść się do kwestii skumulowanego oddziaływania inwestycji na inne inwestycje planowane, realizowane w pobliżu niniejszego przedsięwzięcia. Powyższe pozwoli dopiero na pełne ustalenie oddziaływania odorowego, przy czym inwestor nie jest wyłączony z analizy skumulowanego oddziaływania na inne czynniki środowiskowe takie jak hałas, czy też gospodarka odpadami oraz nawozami. Ocena skumulowanego oddziaływania winna być przeprowadzona rzetelnie albowiem jest to jeden z wymogów raportu ooś, wynikający z art. 66 ust. 1 pkt 3b ustawy. Jest to o tyle istotne, iż Kolegium z urzędu wie, iż na terenie gminy zlokalizowany jest szereg tego typu inwestycji, co zresztą potwierdza organ I instancji na k. 7 i 8 decyzji, opisując poszczególne inwestycje, jak również planowana jest dalsza budowa, rozbudowa inwestycji hodowlanych. Nie jest zatem wystarczające odniesienie się do powyższej kwestii poprzez lakoniczne stwierdzenie zawarte na k. 18 raportu ooś, w którym wskazano, iż na terenie, na którym planuje się realizację planowanego przedsięwzięcia oraz w obszarze jego oddziaływania, nie występują inne zrealizowane przedsięwzięcia podobnego typu, z których oddziaływania mogłyby się kumulować z oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia. Należy zatem wyjaśnić dokładnie jaki obszar został przyjęty do analizy. Samo wskazanie art. 74a ust. 3 ustawy jest niewystarczające skoro, w art. 74 ust. 3a ustawy w brzmieniu obowiązującym dla potrzeb niniejszego postępowania za obszar taki uznaje się nie tylko przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu, ale również działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska oraz działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Należy zatem opisać oddziaływanie przedsięwzięcia w stosunku do działek, co do których przekroczone zostałyby standardy jakości środowiska, odnosząc się szczegółowo do skumulowanego oddziaływania w zakresie instalacji znajdujących się na działkach wymienionych w decyzji organu I instancji. Konieczne jest zatem prześledzenie możliwości wpływu tych inwestycji na siebie w zakresie skumulowanego oddziaływania.

W przedmiotowej sprawie nie ma wątpliwości, że ocena oddziaływania na środowisko była obowiązkowo wymagana, a raport oś powinien być odzwierciedleniem podlegających ocenie zagadnień. Kumulowanie się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych i zrealizowanych stanowi więc konieczny element przeprowadzanej oceny oddziaływania na środowisko w sytuacji, gdy zachodzi jakakolwiek wątpliwość co do możliwości kumulacji oddziaływań, a taka z pewnością zaistnieje, gdy w pobliżu planowanej inwestycji zostały już zrealizowane, czy też planowane są inwestycje generujące tego samego rodzaju emisje.

Takie właśnie ostrożne podejście do oddziaływań na środowisko jest odzwierciedleniem wynikających z art. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska zasad przezorności i zapobiegania znajdujących swoje źródło zarówno w art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (polityka Unii opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego), a także w postanowieniach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz.UE z dnia 8 stycznia 2012 r., L 26/1). Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie zobowiązane są do stosowania wszystkich koniecznych działań w celu zapewnienia, aby skutki przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, m.in. ze względu na swój charakter, rozmiary i położenie, zostały poddane ocenie, zanim zostanie udzielone im zezwolenie na przeprowadzenie tych przedsięwzięć. Postanowienia dyrektywy nie pozostawiają wątpliwości, że do podejmowania działań o charakterze prewencyjnym w pierwszej kolejności zostały zobowiązane państwa członkowskie, w drugiej natomiast podmioty podejmujące działalność mogącą oddziaływać negatywnie na środowisko, ponieważ bez tego nie uzyskają niezbędnych zezwoleń. Temu właśnie służy obowiązek przedstawienia rzetelnych informacji o planowanym przedsięwzięciu i możliwych skutkach dla środowiska. Sformułowanie obowiązku przewidywania i zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko, ma na celu zapobieganie nieodwracalnym i nieznanym skutkom degradacji środowiska w skali globalnej, regionalnej i lokalnej. Wszelkie więc czynności związane z korzystaniem ze środowiska, powinny uwzględniać zasadę przezorności, nawet przy założeniu tylko hipotetycznych zagrożeń dla środowiska. Nakreślenie możliwych zagrożeń na etapie planowania przedsięwzięcia, a następnie kierowanie się przezornością, pozwala podjąć właściwe środki zapobiegawcze. Szczególnie brak stosownych norm chroniących życie i zdrowie ludzi przed oddziaływaniami odorów, nakłada na organy obowiązek wnikliwego przewidywania i zapobiegania potencjalnym zagrożeniom związanym z tego typu oddziaływaniami.

W przedmiotowej sprawie w związku z istnieniem w gminie szeregu inwestycji już funkcjonujących, czy też w niedalekiej odległości planowanych przedsięwzięć związanych z hodowlą zwierząt, konieczna i uzasadniona była ocena potencjalnie występującego zagrożenia dla środowiska, zdrowia i warunków życia ludzi w związku z możliwością wystąpienia oddziaływań skumulowanych. Kumulacja ta mogła dotyczyć zarówno emisji amoniaku i siarkowodoru, hałasu, uciążliwości zapachowej czy też zagrożeń związanych z nawożeniem gruntów w wyniku unieszkodliwiania gnojowicy lub obornika z okolicznych przedsięwzięć na tych samych gruntach.

Przy tym wskazać należy, że ustalone w raporcie zamknięcie się oddziaływania przedsięwzięcia w granicach nieruchomości, na której będzie zlokalizowane, nie niweczy możliwych wątpliwości co do ewentualnego oddziaływania skumulowanego w sytuacji, gdy istniejące lub planowane w pobliskiej nieruchomości przedsięwzięcia, wykraczałoby oddziaływaniem poza granice danej nieruchomości. Nie sposób pominąć w aspekcie zweryfikowania kumulacji oddziaływań kwestii związanej z regulacjami ustawy o nawozach i nawożeniu, stosownego eksploataowania i zagospodarowania nawozów naturalnych powstających w procesie hodowli zwierząt – wobec zrealizowanych i planowanych przedsięwzięć o podobnym charakterze oddziaływania. Podkreślić należy, że przy braku szczegółowych wytycznych, obowiązek analizy potencjalnego oddziaływania z innymi przedsięwzięciami, nie może ograniczać się wyłącznie do przedsięwzięć tego samego rodzaju (TSUE, C-531-13 Marktgemeinde Straßwalchen i in.), a zatem winno dotyczyć nie tylko chlewni ale również innych instalacji generujących negatywne substancje do środowiska, w tym w szczególności dotyczące kurników. Organ słusznie zauważa, iż opisane w decyzji (wymienione) przedsięwzięcia znajdują się w odległości od 700 do 930 m od granicy działki, na której planowane jest przedsięwzięcie i mało prawdopodobne jest, iż nie zachodzi w stosunku do nich oddziaływanie (skumulowane). Nie można zatem poprzestać na analizie działek bezpośrednio graniczących z inwestycją oraz tych znajdujących się w odległości 100 m i twierdzić, iż do skumulowanego oddziaływania nie dochodzi. Uzupełniając raport inwestor winien zatem szczegółowo odnieść się do oddziaływania skumulowanego na wymienione w decyzji inwestycje w korelacji z planowaną instalacją i kategorycznie wyłączyć jakiegokolwiek negatywny wpływ na środowisko, przy jednoczesnym ewentualnym poszerzeniu wskazywanych przez organ inwestycji o inwestycje dotyczące kurników (które Kolegium z urzędu wie, iż w gminie są również zrealizowane, ewentualnie planowane- co organ I instancji potrafi najlepiej określić jako władarz terenu).

W konsekwencji błędem organu nie było samo zauważenie braków raportu w zakresie uciążliwości odorowej oraz skumulowanego oddziaływania, ale nie podjęcie żadnej inicjatywy dowodowej celem wyeliminowania dostrzeżonych braków, które nota bene zasadnie zostały, w ocenie Kolegium, wskazane. Organ ma także możliwość, nie jest to oczywiście obowiązek organu, do skonfrontowania tez wynikających z poprawionego raportu oś z opiniami specjalistów powołanymi przez organ poprzez przeprowadzenie opinii biegłych.

Co również istotne raport przewiduje jako alternatywną możliwość realizację przedsięwzięcia w innym wariantcie. Różnica pomiędzy wariantem proponowanym przez inwestora, w tym wariantem ocenionym jako wariant najkorzystniejszy dla środowiska i wariantem alternatywnym, sprowadza się jedynie do innego systemu chowu (wariant inwestorski i najkorzystniejszy dla środowiska - system rusztowy, zaś wariant alternatywny – system ściółkowy). Jest to w zasadzie jedyna różnica pomiędzy wariantami, z tym zaznaczeniem, iż wariant rekomendowany jako najkorzystniejszy dla środowiska będzie prowadzony w systemie rusztowym (a zatem tak jak w wariantcie inwestorskim) w dwóch grupach wiekowych 50% warchlaki i 50% tuczniki.

W zakresie dotyczącym wariantowania przedsięwzięcia Kolegium akceptuje stanowisko organu I instancji, iż przedłożone warianty nie spełniają wymogów określonych w art. 66 ust. 1 pkt 5, 6 ustawy. Kolegium podziela bowiem stanowisko, iż przedłożone trzy warianty są do siebie zbliżone, a co najistotniejsze wariant inwestorski oraz najkorzystniejszy dla środowiska są wręcz tożsame pod względem skali oraz zaproponowanej technologii, jak również usytuowania, tak iż proponowany wariant najkorzystniejszy dla środowiska

rekomendowany do realizacji ma charakter pozorny (podobnie racjonalny wariant alternatywny, przy czym ten przynajmniej różni się systemem chowu ściółkowy zamiast rusztowego). Pozorność wariantu najkorzystniejszego dla środowiska nie budzi wątpliwości Kolegium albowiem już proste porównanie wariantu proponowanego przez Inwestora z wariantem najkorzystniejszym dla środowiska pozwala na zajęcie takiego stanowiska (ten sam system chowu - rusztowy, ta sama lokalizacja, tożsame rozwiązania techniczne, co ważne tożsama powierzchnia budynków chlewni, w istocie ta sama wielkość obsady z jedyną drobną modyfikacją co do jej cech warchlaki i tuczniki). W ocenie Kolegium przedstawienie racjonalnego wariantu alternatywnego różniącego się systemem chowu (ściółkowy), aczkolwiek wskazywane w orzecznictwie jako dopuszczalne poprzez przyjęcie, że w przypadku chowu tuczników metoda ściółkowa i rusztowa oznaczają dwa różne warianty przedsięwzięcia, a chów jedną metodą może stanowić wariant alternatywny wobec chowu przy zastosowaniu drugiej technologii (vide: wyrok NSA z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1488/15) - co uwypukla odwołanie – jest nie do zaakceptowania w realiach niniejszej sprawy.

W ocenie Kolegium racjonalny wariant alternatywny został przedstawiony jedynie jako warunek formalny, co potwierdza dobór najkorzystniejszego wariantu dla środowiska, który to wariant oprócz deklarowania odmiennej obsady (tuczniki i warchlaki) jest tożsamy z wariantem inwestorskim. W konsekwencji powyższego biegły zamiast wskazać wariant najkorzystniejszy dla środowiska oraz racjonalny wariant alternatywny w istocie wskazał wariant proponowany przez inwestora, ze zmienioną obsadą tak, aby przelicznik DJP uległ proporcjonalnemu zmniejszeniu z 280 DJP do 210 DJP. Zabieg ten przekreślił zaś możliwość rekomendowania racjonalnego wariantu alternatywnego do realizacji. W ocenie Kolegium powyższe działanie nic nie wnosi do wariantowania i stanowi przejaw dążenia biegłego do realizacji zamierzenia inwestycyjnego w kształcie proponowanym przez Inwestora. Powyższe powinno być również oceniane przez pryzmat zasad badania przelicznika DJP. Otóż z treści § 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zgodnie z którym przy obliczaniu DJP dla danej inwestycji przyjmuje się maksymalną możliwą obsadę inwentarza („za liczbę DJP przyjmuje się maksymalną możliwą obsadę zwierząt; współczynniki przeliczeniowe sztuk zwierząt na DJP są określone w załączniku do rozporządzenia”) wynika, że dla tych obliczeń nie jest istotna obsada deklarowana przez inwestora, gdyż należy uwzględnić maksymalną możliwą obsadę inwentarza, którą winien ustalić organ. Nie ma zatem znaczenia deklarowanie przez inwestora ile zwierząt zamierza on hodować i jakiego rodzaju (tuczniki i warchlaki), lecz konieczne jest obliczenie, w oparciu o wielkość budowanego obiektu, ile maksymalnie zwierząt może on pomieścić.

Konfrontacja wielkości planowanego obiektu chlewni (1040 m²) oraz normatywów powierzchni obiektu inwentarskiego wymaganych dla jednej sztuki warchlaków i tuczników o określonej masie ciała (w przypadku chowu pojedynczego warchlaków i tuczników o masie ciała: a) do 10 kg - co najmniej 0,15 m², b) powyżej 10 do 20 kg - co najmniej 0,2 m², c) powyżej 20 do 30 kg - co najmniej 0,3 m², d) powyżej 30 do 50 kg - co najmniej 0,4 m², e) powyżej 50 do 85 kg - co najmniej 0,55 m², f) powyżej 85 do 110 kg - co najmniej 0,65 m², g) powyżej 110 kg - co najmniej 1 m²;; według rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 56, poz. 344), poddaje w wątpliwość założenie, że wielkość obsady wskazana przez inwestora i stanowiąca w raporcie punkt wyjścia dla

wszelkich ocen i analiz, ma charakter maksymalnej możliwej. Powyższe dane bowiem wskazują na to, że możliwa jest większa obsada inwentarza niż zadeklarowana we wniosku w odniesieniu w szczególności do wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. Jest to również oczywiste z tego powodu, iż skoro możliwy byłby chów w jednej grupie wiekowej o obsadzie 1000 szt. na chlewnie, to nie można przyjąć za wariant najkorzystniejszy jako alternatywny dla środowiska chów trzody chlewnej w dwóch grupach wiekowych. Konieczne jest zatem każdorazowe zbadanie możliwie maksymalnej obsady, tak aby wykluczyć potencjalny negatywny wpływ na środowisko (zgodnie z zasadą przezorności), a nie przyjmować założenia co do grup wiekowych trzody chlewnej, które pozostają w oderwaniu od potencjalnych powierzchniowych możliwości projektowanych chlewni. Powyższe potwierdza w ocenie Kolegium pozorność raportu w wariantcie najkorzystniejszym dla środowiska, a co więcej daje podstawy do zbadania przez organ I instancji maksymalnej możliwej obsady trzody chlewnej. W tym celu konieczne jest wezwanie inwestora, który po pierwsze w raporcie winien posługiwać się jedną powierzchnią (raz bowiem mowa jest o powierzchni zabudowy ok 1040 m² każda chlewnia, raz zaś jako powierzchnia użytkowa ok 950 m² każda chlewnia), a po drugie powinien wskazać jakie są techniczne możliwości co do powierzchni chlewni w zakresie obsady trzody chlewnej. Biegły powinien zatem wypowiedzieć się czy na podstawie przepisów prawa możliwa jest większa obsada niż 1000 sztuk dla każdej chlewni. Jeśli zaś możliwa jest maksymalna obsada dla deklarowanej powierzchni to biegły nie powinien przyjmować jedynie deklarowanej obsady chlewni, lecz swoją analizę winien przeprowadzić w odniesieniu do możliwie maksymalnej obsady. W ocenie Kolegium powyższe stanowi o wadliwości raportu, który w tym zakresie winien być konwalidowany. Jest to również istotny z punktu widzenia możliwej weryfikacji, czy nie istniała w sprawie potrzeba zastosowania przepisu art. 77 ust. 1 pkt 3 ustawy i zasięgnięcia opinii organu właściwego do wydania pozwolenia zintegrowanego na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska oraz przepisu art. 66 ust. 5 ustawy i uzupełnienia raportu o porównanie proponowanej techniki z najlepszymi dostępnymi technikami, uzależniona od przekroczenia określonego w przepisach progu obsady trzody. Obowiązki powyższe aktualizują się bowiem wówczas, gdy planowane przedsięwzięcie kwalifikowane jest jako instalacja, o której mowa w art. 201 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska wymagająca uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, do tego rodzaju przedsięwzięć zaliczono instalacje do chowu lub hodowli drobiu lub świń o więcej niż 2000 stanowisk dla świń o wadze ponad 30 kg. (vide pkt 8 lit b) załącznika). W konsekwencji powyższego biorąc pod uwagę fakt, iż maksymalna możliwa obsada nie została zbadana organ naruszył zasady wszechstronnej analizy materiału dowodowego co czyni jego ocenę co do braku potrzeby występowania o opinię w zakresie opinii organu właściwego do wydania pozwolenia zintegrowanego za przedwczesne.

W rezultacie wadliwy w ocenie Kolegium jest zawarty w raporcie opis wariantowania przedsięwzięcia. Zgodnie bowiem z art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, w tym: a) wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego, b) racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska - wraz z uzasadnieniem ich wyboru.

Oznacza to, że raport musi zawierać opis trzech wariantów, które uwzględniają szczególne cechy danego przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, tj. wariant proponowany przez inwestora, racjonalny wariant alternatywny oraz wariant najkorzystniejszy dla środowiska. Z kolei dyspozycja art. 66 ust. 1 pkt 6 ustawy wymaga także określenia przewidywanego oddziaływania na środowisko w aspekcie każdego z analizowanych wariantów (por. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2013 r., II OSK 1376/12, z dnia 17 stycznia 2017 r., II OSK 89/16). Co do zasady, także wariant proponowany przez wnioskodawcę oraz wariant najkorzystniejszy dla środowiska powinny być różne (w niniejszej sprawie są wręcz tożsame).

Dlatego powyższe uchybienie miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie tej sprawy, biorąc pod uwagę, że tego rodzaju wadliwość raportu powoduje, że nie można usunąć tej wady przez jego uzupełnienie bez kompleksowej korekty pozostałych jego elementów. Jest to również istotne pod kątem opisu wariantów. Otóż biegły w zasadzie opisuje wariant inwestorski (analizuje go szczegółowo), po czym analizie poddaje w sposób skrótowy racjonalny wariant alternatywny (k. 79-83 raportu). Co więcej jako racjonalny wariant alternatywny podawane jest to rozwiązanie, które już z góry w zakresie stężenia substancji szkodliwych tj. amoniaku jest oczywiście bardziej szkodliwe niż wariantu inwestorskiego. W konsekwencji biegły nawet nie podjął próby przedstawienia racjonalnego wariantu alternatywnego skoro ten jest oczywiście mniej korzystny niż wariant inwestorski, przy jednoczesnym całkowitym podobieństwie wariantu inwestorskiego z najkorzystniejszym dla środowiska. Specyfika realizacji określonego przedsięwzięcia nie może powodować naruszenia art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy. Opracowanie wariantu najkorzystniejszego dla środowiska oprócz wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego, jak i najkorzystniejszego dla środowiska, a także uzasadnienie ich wyboru jest bowiem obowiązkiem ustawowym, o którym stanowi przepis art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a i lit. b ustawy. Dla spełnienia ustawowych wymogów art. 66 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy należy dokładnie opisać każdy z wariantów, uzasadnić ich wybór oraz określić przewidywane oddziaływania na środowisko każdego z tych wariantów we wszystkich możliwych aspektach. Tego zabrakło w przedłożonym w niniejszej sprawie raporcie oddziaływania na środowisko.

Założenie ustawodawcy wydaje się wskazywać, że obiektywnie zawsze istnieje możliwy do realizacji wariant korzystniejszy dla środowiska niż ten proponowany przez inwestora. Zawsze więc przy tego rodzaju przedsięwzięciu polegającym na hodowli zwierząt można zaproponować wariant, który stanowi modyfikację tego samego rodzaju przedsięwzięcia także w zakresie powodującym mniejsze oddziaływania na środowisko. Te alternatywy mogą wiązać się przykładowo ze zmniejszeniem obsady hodowli, usytuowaniem inwestycji, zastosowaniem różnej generacji urządzeń. Z uwagi na potrzebę ograniczenia oddziaływania przedsięwzięcia na danym terenie, wariant najkorzystniejszy dla środowiska może polegać na ograniczeniu zasięgu przestrzennego realizowanego przedsięwzięcia, osiągniętym poprzez zmniejszenie ilości lub wielkości obiektów budowlanych, w których planowana działalność będzie wykonywana, a przez to zmniejszenie obsady chlewni (por. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1376/12; wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OSK 464/13). Chów i hodowla zwierząt stanowią przedsięwzięcie, którego wielkość jest policzalna. Obiektywne kryterium wielkości pozwala nie tylko zaliczyć chów i hodowlę zwierząt do katalogu przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, ale także na różnicowanie tego typu przedsięwzięć pod względem oddziaływania na środowisko.

Zakres chowu i hodowli zwierząt ma znaczenie z punktu widzenia ochrony środowiska wywodzone z rozmiaru tej działalności (ilość DJP). Zmniejszenie zakresu chowu i hodowli zwierząt, skutkujące niewątpliwie zmniejszeniem oddziaływania na środowisko, jest co do zasady możliwe bez utraty tożsamości przedsięwzięcia. Pewną granicę takiego zmniejszenia rozmiaru planowanego przedsięwzięcia stanowi zespół uwarunkowań technologicznych i ekonomicznych. Przedsięwzięcie nie może być ograniczone do rozmiaru, w którym wysiłek ekonomiczny (organizacyjny, finansowy) inwestora podda w wątpliwość sens realizacji przedsięwzięcia. Byłoby to zbliżenie się w praktyce do sytuacji, w której za wariant najkorzystniejszy należałoby uznać niezrealizowanie inwestycji, a tego zaakceptować nie można. Jednak pomiędzy wariantem inwestora, wariantem alternatywnym, a ewentualnym wariantem najbardziej korzystnym dla środowiska, w przypadku przedsięwzięcia o zaplanowanym rozmiarze, jest przestrzeń, która co najmniej wymagała rozważenia (zob. wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2018 r., II OSK 2849/17). Ponadto warianty, w tym przede wszystkim te alternatywne do wariantu inwestorskiego, winny - w ocenie Kolegium - w znacznie większym stopniu rozważać również możliwość zastosowania rozwiązań technicznych minimalizujących wpływ na środowisko, a także winny, jak wskazano powyżej, rozważyć ewentualne zmniejszenie skali inwestycji, w sytuacji, gdy zastosowanie bardziej zaawansowanych rozwiązań technicznych byłoby niewykonalne.

W konsekwencji powyższego, w ocenie Kolegium, istniała możliwość przedstawienia wariantu najbardziej korzystnego dla środowiska, odmiennego od wariantu inwestora, czego nie uczynił inwestor przedstawiając jako najkorzystniejszy wariant, który cechy tej nie spełnia w odniesieniu do środowiska, a wyłącznie w stosunku do ekonomicznego rachunku inwestora.

Co więcej zbieżność wariantów potwierdza również uzgodnienie dokonane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Otóż w uzgodnieniu z dnia 17 maja 2021 r. organ opisał przedsięwzięcie jako hodowlą trzody chlewnej w systemie rusztowym, gdzie wielkość chowu po realizacji będzie wynosić 280 DJP. Oznacza to, iż organ uzgadniający nawet nie uwzględnił wariantu najkorzystniejszego dla środowiska gdzie wielkość DJP miała wynosić 210. W konsekwencji powyższego uzgodnienie będzie trzeba powtórzyć, albowiem w istocie dotyczyło ono wariantu inwestorskiego. W opinii sanitarnej przynajmniej jest mowa o właściwym DJP w wysokości 210, jak również w uzgodnieniu RDOŚ wyraźnie zaznaczono, iż dotyczy ono wariantu najkorzystniejszego dla środowiska.

Ponadto raport oś winien odnosić się w sposób prawidłowy do dziedzictwa kulturowego, czego nie dokonano, a organ powyższe wykazał w decyzji. Narusza to tym samym art. 66 ust. 1 pkt 6a) lit. d) ustawy. Należy również wezwać inwestora o uzupełnienie raportu oś o sytuację awaryjną, gdy gnojowica/obornik będzie musiał/a być składowany/a na terenie przedsięwzięcia bez możliwości jego odbioru przez podmioty zewnętrzne i wskazanie, jaki będzie to miało wpływ na środowisko.

Organ I instancji słusznie zauważył, iż raport jest również nierzetelny w odniesieniu do ustawowego wymogu analizy możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem, a więc został sporządzony z naruszeniem art. 66 ust. 1 pkt 15 ustawy. Autor raportu w oderwaniu od sytuacji faktycznej, liczby zrealizowanych inwestycji tego typu, które były podstawą protestów społecznych oraz faktem, iż w tej sprawie protest został złożony, na podstawie co prawda przesłanek pozaprawnych a dotyczących miejsca zamieszkania inwestora, to jednak okoliczności te winny zostać uwzględnione w raporcie, a nie zakładać, że nie przewiduje się znaczących konfliktów społecznych.

Przedstawione stanowisko jest jedynie wyrazem oczekiwań inwestora i jego deklaracji na przyszłość, nie zaś analizą rzeczywistego nastawienia okolicznych mieszkańców, czy też mieszkańców gminy Rościszewo.

W konsekwencji błędem organu I instancji nie było dostrzeżenie braków raportu ooś, lecz niemożliwienie stronie jego uzupełnienia i w tym zakresie odwołanie należy uznać za zasadne i skuteczne. Nie są zaś zasadne te zarzuty, które wskazują na kompletność i prawidłowość przedłożonego raportu ooś. Uchybienia raportu ooś zostały opisane powyżej i tym samym nie sposób zgodzić się z twierdzeniami odwołania (dość zresztą ogólnej natury), aby raport wypełniał warunki w zakresie prawidłowego opisu oddziaływania odorowego czy też prawidłowego opisu 3 wariantów przedsięwzięcia, nie mówiąc również o skumulowanym oddziaływaniu, analizie możliwych konfliktów społecznych oraz bacząc na pominięcie cennych walorów kulturowych opisanych w decyzji organu I instancji. Nie można również zgodzić się z tezą lansowaną w odwołaniu, iż skoro uzyskano pozytywne uzgodnienie, to powyższe winno przeważać nad wydaniem decyzji pozytywnej (ustalającej). Kolegium zgadza się z tym, iż okoliczność ta jest istotna, niemniej to organ administracji samorządowej jest organem wydającym decyzję środowiskową i tym samym jest za nią odpowiedzialny. Skoro tak to nawet pozytywne uzgodnienia oraz opinie nie zwalniają organu od dokonania samodzielnej oceny raportu ooś i tym samym dają możliwość do wydania innego rozstrzygnięcia, przy czym winno to następować po rzetelnym przeprowadzeniu postępowania dowodowego oraz właściwym uzasadnieniu tak wydanej decyzji. W orzecznictwie przyjmuje się bowiem, iż „*wiążący charakter stanowiska zajętego przez organ uzgadniający wyraża się w niemożności wydania decyzji pozytywnej w przypadku negatywnego stanowiska organu uzgadniającego, a także w niedopuszczalności określenia w decyzji pozytywnej warunków realizacji przedsięwzięcia w sposób odmienny niż uczynił to organ uzgadniający. Oznacza to, iż organ prowadzący postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia może przy spełnieniu określonych warunków wydać decyzję negatywną. Musi to jednak szczegółowo uzasadnić odnosząc się do całego zgromadzonego materiału dowodowego w tym w szczególności do raportu i postanowienia organu uzgadniającego.*” (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 292/15).

Reasumując, wobec konieczności uzupełnienia postępowania dowodowego w ponownie prowadzonym postępowaniu, konieczne jest:

- 1) uzupełnienia raportu o prawidłowy opis oddziaływania odorowego, opartego na aktualnych badaniach naukowych (bardziej szczegółowa analiza nie oparta jedynie na jednej pracy naukowej), z uwzględnieniem szczegółowego opisu działań minimalizujących te oddziaływania (w sytuacji gdy jest możliwe podjęcie większej liczby takich działań), z jednoczesnym wezwaniem inwestora o oświadczenie biegłego czy dane wejściowe przyjęte do obliczeń w zakresie uciążliwości inwestycji dla powietrza są jedynymi dostępnymi danymi, czy też możliwe jest zastosowanie innych danych w oparciu o nowsze opracowania naukowe, które są znane lub powinny być znane biegłemu, oraz wskazanie o jaką chlewnie autor raportu oparł swoje twierdzenie zawarte na k. 59, skoro na k. 18 raportu wskazuje, iż na terenie obejmującym realizację planowanego przedsięwzięcia (wraz z obszarem oddziaływania) nie występują inne zrealizowane przedsięwzięcia tego typu oraz wskazanie czy oddziaływanie odorowe może być uciążliwe dla najbliższych zabudowań na działkach nr 16, 17, 20. (jaki to jest rodzaj zabudowań i czy w przypadku zabudowań mieszkalnych uciążliwości te będą uciążliwe).

- 2) uzupełnienie raportu ooś o rzetelny opis skumulowanego oddziaływania inwestycji w zakresie wszystkich możliwych czynników środowiskowych takich jak odory, hałas, gospodarka wodna, odpady w tym możliwość zagospodarowania gnojowicy/obornika przez występujące w pobliżu przedsięwzięcia,
- 3) uzupełnienie raportu w zakresie wariantowania poprzez przedstawienie 3 wariantów przedsięwzięcia różniących się od siebie, tj. wariantu inwestorskiego, alternatywnego wariantu oraz wariantu najkorzystniejszego dla środowiska z poczynieniem dokładnych opisów tych 3 wariantów (dokonaniem pełnych analiz tychże wariantów, a nie skrótowych opisów wariantów innych niż inwestorski),
- 4) uzupełnienie raportu ooś w zakresie ewentualnej konieczności uzgodnienia decyzji z organem właściwym do wydania pozwolenia zintegrowanego poprzez wyrażenie oświadczenie biegłego jakie są techniczne możliwości chlewni biorąc pod uwagę ich powierzchnie co do liczby obsady chlewni i czy możliwa jest większa obsada niż 2000 sztuk (deklarowaną przez inwestora), co wymagałoby uzupełnienia raportu o możliwe techniki BAT i uzyskania ww. uzgodnienia,
- 5) uzupełnienie raportu ooś o sytuację awaryjną, gdy gnojowica/obornik będzie musiał/a być składowany/a na terenie przedsięwzięcia bez możliwości jego odbioru przez podmioty zewnętrzne i wskazanie jaki będzie to miało wpływ na środowisko,
- 6) uzupełnienie raportu o możliwe konflikty społeczne, właściwy opis dziedzictwa kulturowego,
- 7) przeprowadzenie ponownej procedury oceniającej oraz uzgadniającej w związku z dokonaniem w powyższym zakresie uzupełnieniem raportu ooś,
- 8) rzetelne rozważnie, czy w sprawie w związku z uzupełnieniem raportu ooś konieczne jest sięgnięcie po wiadomości specjalne i w tym celu powołanie biegłych (biegłego), którzy oceniliby raport. Powyższe wskazanie ma charakter ewentualny i należy do decyzji organu I instancji, niemniej organ winien mieć świadomość, iż dysponowanie takim dowodem w znacznym stopniu może ułatwić procedowanie w sprawie i zachowanie stabilności orzeczniczej podjętego rozstrzygnięcia. Kolegium zdaje sobie przy tym sprawę z kosztów takich analiz, niemniej ich dokonanie może wpłynąć na zmniejszenie konfliktów społecznych w danej gminie, w ten sposób, iż społeczność lokalna będzie miała pewność co do tez i konkluzji prezentowanych w raporcie ooś

Z uwagi na powyższe okoliczności uzasadnione jest stwierdzenie, że decyzja organu I instancji wydana została po niepełnym przeprowadzeniu postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Dowolnie, bez umożliwienia stronie uzupełnienia raportu ooś wydana decyzja odmowna. Nie przeprowadzono zatem w sprawie postępowania wyjaśniającego tylko z góry założono tezy pod negatywne rozstrzygnięcie. Istnieją zatem podstawy do zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. i uchylenia zaskarżonej decyzji, bowiem doszło do naruszenia przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Należy zauważyć, iż przeprowadzenie w istocie w całości postępowania dowodowego i w rezultacie powyższego dokonanie całościowej oceny materiału dowodowego naruszałoby określoną w art. 15 k.p.a. zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Istota tej zasady polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Wydanie decyzji z naruszeniem zasady dwuinstancyjności, godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela i oceniane jest jako rażące naruszenie prawa (wyr. NSA z dnia 10 kwietnia 1989 r., II SA 1198/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 36).

Mając powyższe na uwadze należało orzec jak na wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Pouczenie:

Na decyzję przysługuje sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Płocku, ul. Kolegialna 20B, 09-402 Płock, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Wpis stały wynosi 100 zł (§ 2 ust. 1 pkt 6a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2003, Nr 221, poz. 2193).

Strona może zwrócić się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek składa się przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Przyznanie prawa pomocy nie zwalnia strony od obowiązku zwrotu kosztów postępowania, jeżeli obowiązek taki wynika z innych przepisów. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Urzędowe formularze udostępnione są nieodpłatnie w budynku oraz Biuletynie Informacji Publicznej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Ustanowienie przez Sąd adwokata lub radcy prawnego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa. Prawo pomocy nie przysługuje stronie w razie oczywistej bezzasadności sprzeciwu. Przyznanie prawa pomocy może być cofnięte w całości lub w części, jeżeli się okaże, że okoliczności, na podstawie których je przyznano, nie istniały lub przestały istnieć. Przyznanie prawa pomocy wygasa ze śmiercią strony, która je uzyskała.



Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Płocku w składzie:

1. Marta Jaworska.....
2. Anna Rychlik
3. Piotr Krośnicki (spr).....

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku z siedzibą przy ul. Kolegialnej 20b, 09-402 Płock informuje, że przetwarzanie Państwa danych osobowych odbywa się zgodnie z przepisami ogólnego rozporządzenia o ochronie danych - RODO (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1). Szczegółowe informacje o zasadach przetwarzania Państwa danych osobowych oraz o przysługujących Państwu prawach z tym związanych znajdują się na naszej stronie Biuletynu Informacji Publicznej pod adresem: <https://www.sko-plock.pl>

Otrzymują:

1. Pan Radosław Mateusz Cześnik,
2. strony postępowania i społeczeństwo, zgodnie z art. 49 k.p.a. w zw. z art. 3 pkt 11, art. 85 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. 2021 r. poz. 247),
3. Wójt Gminy Rościszewo,
4. a/a.

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie;
ul. Sienkiewicza 3, 00-015 Warszawa,
2. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Sierpcu
ul. Piastowska 24a , 09-200 Sierpc,
3. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Dyrektor RZGW w Warszawie,
ul. Zarzecze 13b, 03-194 Warszawa,