

Leszno, dnia 4 marca 2019 roku

SKO.460.233.5.2019



## DECYZJA

### Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lesznie

w składzie:

- 1) Przewodniczący: **Anna Michnikowska-Mendyka**  
2) Członkowie: **Joanna Wydmuch**  
**Sylwia Ciesielska-Zimny**

Na podstawie art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994), art. 1, 2, 17 i 18 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 570), §1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 198, poz. 1925) oraz art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie, po rozpatrzeniu odwołania **Pana Bogdana Walkowiaka** od decyzji z dnia 11 stycznia 2019 r. Burmistrza Borku Wlkp. nr OŚGG.6220.5.2018.MT w przedmiocie orzeczenia o uwarunkowaniach środowiskowych dla realizacji przedsięwzięcia polegającego na „Eksploatacji złoża kruszywa naturalnego STUDZIANNA BM” realizowanego na działkach ewidencyjnych 442/7, 442/6, 442/5, 442/3, 434/5 i 433/5

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

## UZASADNIENIE

W piśmie z dnia 6 czerwca 2018 r. Pan Bartosz Majchrzak, prow. działalność gospodarczą pod nazwą P.H.U. ABM-TRANS, zwrócił się do Burmistrza Borku Wlkp. z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji odkrywkowej złoża kruszywa naturalnego STUDZIANNA BM realizowanego na działkach ewidencyjnych 442/7, 442/6, 442/5, 442/3, 434/5 i 433/5 położonych we wsi Studzianna.

Pismem z dnia 12 czerwca 2018 r. Burmistrz Borku Wlkp. zawiadomił Wnioskodawcę, Nadleśnictwo Piaski, PGW Wody Polskie, Państwa Stanisława i Joannę Jezierskich, Państwa Krzysztofa i Monikę Jakubiak, Pana Dawida Jezierskiego oraz Państwa Bogdana i Zofię Walkowiak o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia.

Jednocześnie pismami z dnia 12 czerwca 2018 r. zwrócono się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Gostyniu oraz Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu z wnioskiem o „uzgodnienie warunków przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach” dla ww. zamierzenia.

W dniu 27 czerwca 2018 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Gostyniu wydał opinie nr ON.NS-71/2-19/01/18, w której stwierdził, że brak jest potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania ww. przedsięwzięcia na środowisko.

Dyrektor Zarządu Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Poznaniu wydał w dniu 2 lipca 2018 r. postanowienie nr PO.ZZO.4.435.344.1.2018.MDB, w którym stwierdził potrzebę przeprowadzenia oceny oddziaływania zamierzenia na środowisko, określając jednocześnie zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Ponadto w piśmie z dnia 6 lipca 2018 r. Dyrektor wniósł o nałożenie na inwestora określonych obowiązków.

Ponadto w dniu 27 lipca 2018 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu wydał opinię nr WOO-IV.4220.785.2018.WB.1, w której wyrażono stanowisko, że dla przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji odkrywkowej złoża kruszywa naturalnego Studzianna BM nie ma potrzeby przeprowadzenia oceny

oddziaływania na środowisko. Zwrócono jednocześnie uwagę na konieczność uwzględnienia w decyzji środowiskowej 8 warunków.

W dniu 16 sierpnia 2018 r. Burmistrz Borku Wlkp. wydał postanowienie nr OŚGK.6220.5.2018.MT, w którym stwierdził potrzebę przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, określając zakres raportu.

Ponadto, postanowieniem z dnia 16 sierpnia 2018 r. nr OŚGG-6220.5.2018.MT Burmistrz Borku Wlkp. zawiesił ww. postępowanie do czasu przedłożenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Raport przedłożony został w dniu 19 września 2018 r.

Następnie organ pierwszej instancji podjął zawieszone postępowanie (postanowienie z dnia 20 września 2018 r.).

Wystąpiono także do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu o uzgodnienie warunków przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a także do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Gostyniu celem wydania stosownej opinii. Ponadto zwrócono się do Dyrektora PGW Wody Polskie o uzgodnienie realizacji wnioskowanego zamierzenia.

W toku postępowania zapewniono możliwość udziału społeczeństwu.

W dniu 8 października 2018 r. Dyrektor Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wydał postanowienie nr PO.ZZŚ.4.436.55.1.2018.MDB, w którym uzgodniono realizację przedsięwzięcia z określonymi w postanowieniu warunkami.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Gostyniu zaopiniował pozytywnie wnioskowane zamierzenie (postanowienie z dnia 18 października 2018 r. nr ON.NS-71/6-18/18).

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu, po przeprowadzeniu uzupełniającego postępowania, również uzgodnił pozytywnie realizację ww. przedsięwzięcia, czemu dał wyraz w postanowieniu wydanym w dniu 15 grudnia 2018 r. nr WOO-I.4221.198.2018.BM.4.

Przed wydaniem rozstrzygnięcia pouczono Strony o uprawnieniach wynikających z treści art. 10 § 1 k.p.a.

Z powyższego prawa skorzystał Pan Bartosz Majchrzak, który przedłożył do akt pismo z dnia 4 stycznia 2019 r.

Ponadto, swoje stanowisko przedstawiła także Strona postępowania – Pan Bogdan Walkowiak, który w piśmie z dnia 8 stycznia 2019 r. podniósł, że realizacja inwestycji spowoduje obniżenie poziomu wód gruntowych, a w konsekwencji wysychanie łąk. Zwrócono także uwagę, że z obecnie istniejącej kopalni spływają ścieki do kanału Obry. Zdaniem Strony, maszyny naprawiane są na bieżąco przy wyrobiskach.

W dniu 11 stycznia 2019 r. Burmistrz Borku Wielkopolskiego wydał decyzję nr OŚGG.6220.5.2018.MT, w której orzekł o uwarunkowaniach środowiskowych dla realizacji przedsięwzięcia polegającego na „Eksploatacji złoża kruszywa naturalnego STUDZIANNA BM” realizowanego na działkach ewid. 442/7, 442/6, 442/5, 442/3, 434/5 i 433/5. W uzasadnieniu organ przedstawił przebieg postępowania. Następnie, powołano się na ustalenia zawarte w raporcie, stwierdzając w rezultacie, że wydanie decyzji środowiskowej jest uzasadnione.

Odwołanie od ww. decyzji wniósł w zakreślonym ustawowo terminie Pan Bogdan Walkowiak, który nie zgodził się z wydanym rozstrzygnięciem. Zdaniem Odwołującego, realizacja przedsięwzięcia doprowadzi do wyschnięcia okolicznych łąk. Skarżący podkreślił również, że obecnie tankowanie pojazdów i ich naprawy odbywają się przy wyrobiskach, a z istniejących kopalni spływają ścieki zabarwiając wodę.

Pismem z dnia 5 lutego 2019 r. Burmistrz Borku Wlkp. przesłał odwołanie wraz z aktami sprawy.

Zawiadomieniem z dnia 7 lutego 2019 r. Kolegium poinformowało Strony o wszczęciu postępowania odwoławczego, jednocześnie pouczając o uprawnieniach wynikających z treści art. 10 § 1 k.p.a. W tym samym dniu wystosowano również informację do społeczeństwa.

Z powyższego prawa skorzystał Pan Bartosz Majchrzak, który działając poprzez pełnomocnika przedstawił swoje stanowisko w piśmie z dnia 18 lutego 2019 r.

Po rozpatrzeniu sprawy i złożonego odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie zważyło, co następuje:

Odwołanie okazało się uzasadnione, jednakże z innych powodów aniżeli w nim podniesiono.

Zgodnie z treścią przepisu art. 59 ust. 1 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. z 2018 r. poz. 2081 z późn. zm.), przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko:

- 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1.

Rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 71).

Nie ulega wątpliwości w niniejszej sprawie, że planowane przedsięwzięcie zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 40 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. należy do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Art. 63 ust. 1 wspomnianej ustawy stanowi, że obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko stwierdza, w drodze postanowienia, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uwzględniając łącznie następujące kryteria:

- 1) rodzaj i charakterystykę przedsięwzięcia, z uwzględnieniem:
  - a) skali przedsięwzięcia i wielkości zajmowanego terenu oraz ich wzajemnych proporcji, a także istotnych rozwiązań charakteryzujących przedsięwzięcie,
  - b) powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych i zrealizowanych, dla których

została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem,

c) różnorodności biologicznej, wykorzystywania zasobów naturalnych, w tym gleby, wody i powierzchni ziemi,

d) emisji i występowania innych uciążliwości,

e) ocenionego w oparciu o wiedzę naukową ryzyka wystąpienia poważnych awarii lub katastrof naturalnych i budowlanych, przy uwzględnieniu używanych substancji i stosowanych technologii, w tym ryzyka związanego ze zmianą klimatu,

f) przewidywanych ilości i rodzaju wytwarzanych odpadów oraz ich wpływu na środowisko, w przypadkach gdy planuje się ich powstawanie,

g) zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym wynikającego z emisji;

2) usytuowanie przedsięwzięcia, z uwzględnieniem możliwego zagrożenia dla środowiska, w szczególności przy istniejącym i planowanym użytkowaniu terenu, zdolności samooczyszczania się środowiska i odnawiania się zasobów naturalnych, walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz uwarunkowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego - uwzględniające:

a) obszary wodno-błotne, inne obszary o płytkim zaleganiu wód podziemnych, w tym siedliska łąkowe oraz ujścia rzek,

b) obszary wybrzeży i środowisko morskie,

c) obszary górskie lub leśne,

d) obszary objęte ochroną, w tym strefy ochronne ujęć wód i obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych,

e) obszary wymagające specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków roślin, grzybów i zwierząt lub ich siedlisk lub siedlisk przyrodniczych objętych ochroną, w tym obszary Natura 2000, oraz pozostałe formy ochrony przyrody,

- f) obszary, na których standardy jakości środowiska zostały przekroczone lub istnieje prawdopodobieństwo ich przekroczenia,
  - g) obszary o krajobrazie mającym znaczenie historyczne, kulturowe lub archeologiczne,
  - h) gęstość zaludnienia,
  - i) obszary przylegające do jezior,
  - j) uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowskiej,
  - k) wody i obowiązujące dla nich cele środowiskowe;
- 3) rodzaj, cechy i skalę możliwego oddziaływania rozważanego w odniesieniu do kryteriów wymienionych w pkt 1 i 2 oraz w art. 62 ust. 1 pkt 1, wynikające z: □a) zasięgu oddziaływania - obszaru geograficznego i liczby ludności, na którą przedsięwzięcie może oddziaływać,
- b) transgranicznego charakteru oddziaływania przedsięwzięcia na poszczególne elementy przyrodnicze,
  - c) charakteru, wielkości, intensywności i złożoności oddziaływania, z uwzględnieniem obciążenia istniejącej infrastruktury technicznej oraz przewidywanego momentu rozpoczęcia oddziaływania,
  - d) prawdopodobieństwa oddziaływania,
  - e) czasu trwania, częstotliwości i odwracalności oddziaływania,
  - f) powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych i zrealizowanych, dla których została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia - w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem,
  - g) możliwości ograniczenia oddziaływania.
- Ust. 2 powołanego przepisu przewiduje, że postanowienie wydaje się również, jeżeli organ nie stwierdzi potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

W postanowieniu, o którym mowa w ust. 2, organ może wskazać na konieczność określenia w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach warunków lub wymagań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b lub c, lub nałożenia obowiązku działania, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b (art. 63 ust. 2a).

W postanowieniu, o którym mowa w ust. 1, organ określa jednocześnie zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W tym przypadku stosuje się przepisy art. 68 (art. 63 ust. 4 ww. ustawy).

Dla przedmiotowego przedsięwzięcia obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia został stwierdzony postanowieniem Burmistrza Borku Wlkp. z dnia 16 sierpnia 2018 r. W postanowieniu tym organ pierwszej instancji określił także zakres raportu.

Raport ten przedłożony został w toku postępowania pierwszoinstancyjnego.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że po wydaniu przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Gostyniu opinii w przedmiocie oceny warunków realizacji przedsięwzięcia pod względem wymagań sanitarno-higienicznych, a także po dokonaniu uzgodnienia przez Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, przedłożony w sprawie raport o oddziaływaniu inwestycji na środowisko – na żądanie RDOŚ w Poznaniu - był uzupełniany. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Gostyniu ani też Dyrektor PGW Wody Polskie nie dysponowali zatem pełnym materiałem niezbędnym do zaopiniowania. Tymczasem, zgodnie z treścią przepisu art. 77 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...), jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji zasięga opinii organu, o którym mowa w art. 78, w przypadku przedsięwzięć wymagających wymienionych w tymże przepisie decyzji. Przedmiotem opinii powinien być nie tylko raport, ale również złożone na późniejszym etapie uzupełnienia. Wszelkie zatem uzupełnienia raportu organ pierwszej instancji winien przekazać – nawet już po wydaniu opinii sanitarnej – Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w Gostyniu, tak aby organ opiniujący miał możliwość



zajęcia pełnego stanowiska. Podobnie, dokumentacja winna zostać przekazana również do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Następnie, podkreślenia wymaga, że przepis art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej stanowi, że raport powinien zawierać opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływanie, w tym:

- a) wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego,
- b) racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska  
- wraz z uzasadnieniem ich wyboru.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zatem zawierać opis analizowanych, co najmniej trzech wariantów jego realizacji. Są to po pierwsze, wariant proponowany przez wnioskodawcę, po drugie racjonalny wariant alternatywny, po trzecie wariant najkorzystniejszy dla środowiska, a także uzasadnienie ich wyboru. Raport musi także określać przewidywane oddziaływanie na środowisko każdego z analizowanych wariantów (art. 66 ust. 1 pkt 6). Raport powinien także zawierać opis przewidywanych skutków dla środowiska, jeżeli w ogóle nie zostanie zrealizowane dane przedsięwzięcie (art. 66 § 1 pkt 4). Warianty realizacji przedsięwzięcia stanowią jeden z najważniejszych instrumentów prawidłowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Przedstawienie minimum trzech wariantów pozwala na utworzenie siatki porównawczej, na gruncie której organ weryfikuje proponowany wariant, który może być zaakceptowany przez organ. Wariant najkorzystniejszy dla środowiska jest trzecim z wariantów, którego opis powinien zawierać raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Ilość wymaganych do przedstawienia w raporcie wariantów realizacji przedsięwzięcia nie zależy zatem od woli i uznania, a także oceny inwestora. Inwestor jest obowiązany przedłożyć taki raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w którym zostanie rzetelnie przedstawiona analiza wszystkich wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej (por. wyroki NSA: z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. II OSK 813/16; z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 89/16, [publ.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://publ.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się również, że celem wariantowania jest niedopuszczenie do podjęcia działalności mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko. Skuteczność działań prewencyjnych w indywidualnej ocenie konkretnego przedsięwzięcia uzależniona jest w dużej mierze od jakości opracowanych w raporcie wariantów oraz prawidłowej ich oceny przez organ wydający decyzję środowiskową. Zasada prewencji w ocenie oddziaływania na środowisko wymaga stosowania odpowiednich rozwiązań technicznych i technologicznych, które powinny znaleźć się w opisie wariantów. Warianty przedsięwzięcia powinny się różnić przede wszystkim pod względem sposobu, w jaki przedsięwzięcie w każdym z tych wariantów będzie oddziaływać na środowisko, ponieważ ich rolą jest wskazanie alternatywnych rozwiązań pozwalających to środowisko chronić w jak najpełniejszym wymiarze. Ustawodawca w żaden sposób nie definiuje racjonalnego wariantu alternatywnego. Pewne jest jednak, że opis analizowanych wariantów powinien być na tyle rzetelny i dokładny, by organ rozpatrujący sprawę mógł zbadać, czy przedsięwzięcie powinno być realizowane w wariacie proponowanym przez inwestora, czy też w wariacie alternatywnym. Przygotowanie opisu racjonalnego wariantu alternatywnego wymaga każdorazowo przeprowadzenia indywidualnej oceny danego przedsięwzięcia pod kątem jego oddziaływania na środowisko w sytuacji, gdyby ten wariant miał być zrealizowany (tak m.in.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dn. 7 czerwca 2018 r. w spr. sygn. akt IV SA/Po 343/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dn. 26 kwietnia 2018 r. w spr. sygn. akt IV SA/Po 79/18 - CBOSA: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że "racjonalność" wariantu oznacza, że wariant taki faktycznie mógłby zostać wybrany przez organ dokonujący oceny raportu zamiast wariantu zaproponowanego przez inwestora. Racjonalny wariant alternatywny nie może mieć więc charakteru abstrakcyjnego czy też teoretycznego. Z kolei "alternatywność" oznacza, że wariant ten musi się różnić od wariantu proponowanego przez inwestora w zakresie oddziaływania na środowisko. "Alternatywność" wymaga, co do zasady, zaproponowania wariantu różnego pod względem kryteriów przestrzennych (jak np. lokalizacja, skala i rozmiar inwestycji) lub technologicznych

(jak np. rodzaj użytych materiałów, moc i produktywność zainstalowanych urządzeń). Nie jest też wykluczone odwoływanie się do innych różnic, wynikających np. z kryteriów ekonomicznych i społecznych. Bezsprzecznie wariant racjonalny nie może mieć charakteru pozornego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1871/17- Baza CBOIS).

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2017 r. wydanym w sprawie sygn. akt II OSK 558/17 (Lex nr 2441374) Sąd stwierdził, że raport środowiskowy powinien zawierać opis i analizę trzech wariantów. W opisie poszczególnych wariantów powinny być zachowane jednakowe proporcje. Nie jest dopuszczalna sytuacja, w której raport obejmuje przede wszystkim analizę oddziaływania na środowisko wariantu proponowanego przez wnioskodawcę i marginalnie analizuje pozostałe warianty.

Podkreślenia także wymaga, że w obecnym stanie prawnym w świetle jednoznacznej dyspozycji art. 66 ust. 1 pkt 5 tzw. wariant zerowy nie jest wariantem dopuszczalnym przez ustawodawcę. Niepodejmowanie przedsięwzięcia nie jest zatem wariantem realizacji przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt. 5. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 16 maja 2017 r. w spr. sygn. akt II OSK 2105/16, Legalis Numer 1629565; z dnia 6 marca 2018 r. w spr. sygn. akt II OSK 1221/16; z dnia 21 lutego 2018 r. w spr. sygn. akt II OSK 1871/17- Baza CBOSA).

Kolegium powyższe wywody z orzeczeń sądów administracyjnych podziela.

W zasadniczym w niniejszej sprawie dokumencie, tj. Raporcie oddziaływania inwestycji na środowisko na stronie 38 w punkcie 6 wskazano warianty inwestycji. Jako jeden z wariantów przedstawiono wariant zerowy (niepodejmowania inwestycji), który – jak już wyjaśniono powyżej - nie stanowi wariantu realizacji przedsięwzięcia. Ponadto, nie przedstawiono trzech oddzielnych wariantów. Tymczasem, jak już zaznaczono wyżej, przedstawienie minimum trzech oddzielnych wariantów pozwala na utworzenie siatki porównawczej, na gruncie której organ weryfikuje proponowany wariant, który może być zaakceptowany. W opisie poszczególnych wariantów powinny być również zachowane jednakowe proporcje.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest podstawowym dowodem w sprawie środowiskowej. Wydanie pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w oparciu o ustalenia wynikające z raportu niespełniającego wymagań formalnych byłoby wadliwe już chociażby tylko z powodu naruszenia zasady prewencji wynikającej z art. 6 ust. 1 prawa ochrony środowiska. Kolegium uznało także, że nieprawidłowe byłoby uzupełnianie raportu w tak istotnym zakresie na etapie postępowania przed organem drugiej instancji.

Według art. 82 ust. 3 ww. ustawy, charakterystyka przedsięwzięcia stanowi załącznik do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W niniejszej sprawie do kwestionowanego rozstrzygnięcia załączono Charakterystykę planowanego przedsięwzięcia, która nie została podpisana przez organ pierwszej instancji. Tymczasem, załączniki do decyzji stanowią jej integralną część, dlatego też winny zawierać nie tylko dokładne oznaczenie decyzji, której dotyczą, ale także winny być podpisane przez osobę uprawnioną do wydania tejże decyzji, co wynika z art. 107 § 1 k.p.a.

Dodatkowo, Kolegium dostrzegło również naruszenie w toku postępowania art. 10 § 1 k.p.a., w myśl którego organy administracji obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Powyższy przepis, gwarantujący udział strony w postępowaniu administracyjnym, ma przede wszystkim na celu zapewnienie należytego wyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy.

Z lektury akt niniejszej sprawy wynika, że nie zapewniono wszystkim osobom, które winny być Stronami, możliwości udziału w toczącym się postępowaniu. Współwłaścicielką nieruchomości objętych wnioskiem jest Pani Anna Majchrzak, której nie zawiadomiono o wszczęciu postępowania, ani też nie informowano o przysługujących jej uprawnieniach.

Tymczasem realizacja zasady wyrażonej w art. 10 § 1 k.p.a., t.j. obowiązku zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienia im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przejawia się w prawie do inicjowania

postępowania oraz prawie wypowiedzania się co do treści żądania, ale także w prawie do uczestniczenia w czynnościach podejmowanych przez organ. Prawo to należy rozumieć, jako prawo do czynnego kształtowania stanu faktycznego przez stronę, w szczególności np. poprzez prawo żądania przeprowadzenia dowodów (art. 78 k.p.a.), a przez to - wpływ na stosowanie normy praw materialnego lub procesowego. Przez udział w postępowaniu administracyjnym należy zatem rozumieć nie tylko udział w czynnościach postępowania wyjaśniającego, ale też w czynnościach decydujących. Organ administracji publicznej jest zobowiązany zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie będącej przedmiotem postępowania wszczynanego z urzędu lub na żądanie jednej ze stron o wszczęciu postępowania, co wynika z treści art. 61 § 4 k.p.a., który stanowi formę realizacji zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (art. 10 k.p.a.).

Ponadto, Kolegium zaznacza, że nieprawidłowe jest doręczanie pism w jednej przesyłce listowej kilku stronom postępowania nawet w sytuacji, gdy są to małżonkowie. Zgodnie bowiem z art. 109 § 1 k.p.a. (stanowiącym, że decyzję doręcza się stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej) w zw. z art. 40 § 3 k.p.a. (przewidującym, że w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego przez dwie lub więcej stron pisma doręcza się wszystkim stronom, chyba że w podaniu wskazały jedną jako upoważnioną do odbioru pism) organ powinien doręczyć decyzję każdemu z małżonków osobno.

W przedmiotowej sprawie naruszone zostały zatem także art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, wyraźnie stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Art. 77 § 1 k.p.a. wskazuje natomiast, iż organ administracji publicznej jest zobowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Odnosząc się natomiast do argumentów podniesionych w odwołaniu, Kolegium wyjaśnia, że przy ocenie oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko organ opiera się na danych i założeniach przyjętych w raporcie, które to konkretyzują

przedsięwzięcie objęte wnioskiem. Nie można również z góry zakładać, że inwestor zamierza zrealizować inwestycję o parametrach innych niż te opisane w karcie informacyjnej i doszukiwać się potencjalnego oddziaływania w zakresie wykraczającym poza oddziaływanie określone w tejże karcie informacyjnej.

Zwrócić należy również uwagę, że decyzja wydana w niniejszej sprawie otwiera inwestorowi możliwość realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia, lecz wyłącznie takiego, którego parametry odpowiadać będą danym zawartym w raporcie.

Jednocześnie dodać trzeba, że Odwołujący nie zaoferował żadnych konkretnych dowodów wskazujących na wadliwość ustaleń dokonanych na podstawie raportu oraz opinii wyspecjalizowanej jednostki (RDOŚ w Poznaniu).

Z powyższych względów, w szczególności z uwagi na naruszenie przepisów postępowania, a także na konieczność dokonania w niniejszej sprawie ustaleń mających wpływ na jej rozstrzygnięcie, Skład orzekający Kolegium uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji - na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., o czym orzeczono jak w sentencji.

Wyjaśnienia wymaga, że organ odwoławczy jest kompetentny wyłącznie do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego. Przeprowadzenie postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części naruszałoby zawartą w art. 15 k.p.a. zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, przy czym zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób formalny. Do uznania, że została ona zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch różnych organów. Konieczne jest też, aby rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję postępowania umożliwiające osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone. Każda sprawa winna być nie tylko rozstrzygnięta, ale i rozpoznana przez dwa organy administracji różnych stopni. Tylko tak rozumiana zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego stwarza gwarancje realizacji praw i interesów stron oraz uczestników postępowania (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 20 maja 1998 r. w spr. sygn. akt IV SA 2058/97, LEX nr 43276; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z

dnia 26 kwietnia 2018 r. w spr. sygn. akt II OSK 1029/18, LEX nr 2497032; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 marca 2018 r. w spr. sygn. akt III SA/Po 114/18, LEX nr 2477043).

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Stronie niezadowolonej z treści decyzji przysługuje prawo do wniesienia sprzeciwu od decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, ul. Ratajczaka 10/12, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lesznie, w terminie 14 dni, licząc od daty jej doręczenia.

Sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji,
- 2) żądanie jej uchylecia,
- 3) oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję (art. 64 b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.).

Wpis od sprzeciwu wynosi 100,00 zł.

Kolegium wskazuje, iż istnieje możliwość ubiegania się przez Stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznania prawa pomocy.

Zgodnie z treścią przepisu art. 64e ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.), rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

  
.....  
J. Wydmuch

  
.....  
A. Michnikowska-Mendyka

  
.....  
S. Ciesielska-Zimny

Otrzymują:

1. Burmistrz Borku Wlkp.,
2. Pan Daniel Danielewski, prow. dział. gosp. pod nazwą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe PRO-GEO, ul. Krótka 6, Dąbrowa, 62—070 Dopiewo (pełnomocnik Pana Bartosza Majchrzaka),
3. Nadleśnictwo Piaski, ul. Drzęczkowska 1, 63-820 Piaski,
4. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Poznaniu, ul. Szewska 1, 61-760 Poznań,
5. Pan Stanisław Jeziorski,
6. Pani Joanna Jeziorska,
7. Pan Krzysztof Jakubiak,
8. Pani Monika Jakubiak,
9. Pan Dawid Jeziorski,
10. Pan Bogdan Walkowiak,
11. Pani Zofia Walkowiak,
12. a/a.

+ informacja o wydaniu decyzji