

ODPI8



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 kwietnia 2021r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Rafał Wolnik
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski
	Sędzia WSA Artur Żurawik (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 kwietnia 2021 r.
sprawy ze skarg Elhand Transformatory Sp. z o.o. w Lublińcu, Elżbiety Rzeźniczek
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie
z dnia 3 września 2020 r. nr SKO.4102.81.2020
w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia

- 1) uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Burmistrza Miasta Lublińca z dnia 8 lipca 2020r. nr BKE.6220.00005.2019;
- 2) zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie na rzecz Elhand Transformatory Sp. z o.o. w Lublińcu i Elżbiety Rzeźniczek kwoty po 200 (słownie: dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA
Ewa Bojarska

UZASADNIENIE

Burmistrz Miasta Lublińca decyzją z dnia 8 lipca 2020 r., Nr BKE.6220.00005.2019, działając na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm. – dalej k.p.a.), art. 71 ust. 1, art. 71 ust. 2 pkt 2, art. 75 ust. 1 pkt 4, art. 80 ust. 1, art. 80 ust. 2, art. 82, art. 85 ust. 1 i ust. 2 pkt 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 (obecnie j.t. Dz. U. z 2021 r., poz. 247 z późn. zm. – dalej u.i.o.ś.), oraz na podstawie § 3 ust. 1 pkt 80 i §4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (j.t. Dz. U. z 2019 r., poz. 1839), §4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839), po rozpatrzeniu wniosku określił środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na modernizacji i zwiększeniu wydajności Zakładu Uzdatniania Słuczki Szklanej przy ul. Klonowej w Lublińcu”, zlokalizowanego na nieruchomości o numerze ewid. 1883/109, k.m. 5, obręb Lubliniec.

Wskazano, że planowane przedsięwzięcie polega na modernizacji Zakładu Uzdatniania Słuczki Szklanej, poprzez wyposażenie linii technologicznej w dodatkowe urządzenia do sortowania mieszanki słuczki szklanej o granulacji 3-6 mm na słuczkę jednorodną pod względem koloru i odpadów ceramiki, porcelany i kamieni (KSP), kompresorownię z osuszaczem adsorpcyjnym i zbiornikiem ciśnieniowym, które zamontowane zostaną w projektowanej hali przylegającej do hali istniejącej po jej wybudowaniu oraz zwiększeniu wydajności zakładu ze 150 000 Mg/rok do 247 000 Mg/rok. Przedsięwzięcie planowane jest na działce stanowiącej własność inwestora, zlokalizowanej w obrębie ewidencyjnym Lubliniec, zgodnie z zapisami uchwały Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 26 listopada 2008 r, Nr

353/XXXIV/08 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu we wschodniej części miasta Lublińca w rejonie ulicy Klonowej (Dz. U. Woj. Śl. z 2009 r., Nr 11, poz. 322 z późn. zm.; tekst jednolity uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu we wschodniej części miasta Lublińca przyjęty uchwałą Nr 267/XXVI/2016 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 30 września 2016 r.; Dz. U. Woj. Śl. z 2016 r., poz. 5262 z późn. zm.). Planowane przedsięwzięcie będzie realizowane na terenach oznaczonych symbolem 147 aP z przeznaczeniem: tereny działalności produkcyjnej, składów i magazynów oraz handlu. W decyzji podano także istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich.

W uzasadnieniu podano m. in., że dnia 2 kwietnia 2019 r. do Urzędu wpłynął wniosek pełnomocnika Krynicki Recykling S.A. z siedzibą w Olsztynie w sprawie wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych dla przedsięwzięcia jw. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Lublińcu wyraził opinię sanitarną stwierdzającą, że istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Na etapie uzyskiwania pozwoleń z zakresu prawa budowlanego jest projektowana hala załadunkowa. Na zewnątrz pracują ładowarki i samochody kontenerowe. Planowane przedsięwzięcie będzie polegało na wyposażeniu istniejącej linii technologicznej w dodatkowe urządzenia do sortowania mieszanki stłuczki szklanej. W ramach planowanej inwestycji zainstalowane zostaną 4 dodatkowe sortery znajdujące się bezpośrednio nad boksami, służącymi do magazynowania stłuczki. W celu działania nowych sorterów zamontowana zostanie również wewnątrz hali nowa kompresorownia z osuszaczem adsorbcyjnym oraz zbiornikiem ciśnieniowym. Zwiększona zostanie również obecna wydajność instalacji. Oddziaływanie przedsięwzięcia w fazie realizacji będzie miało charakter skoncentrowany na terenie inwestycji, krótkotrwały, o niewielkim natężeniu. Na podstawie przeprowadzonych analiz stwierdzono, że emisje wszystkich substancji do

powietrza nie spowodują pogorszenia aktualnego jego stanu oraz nie przekroczą dopuszczalnych prawnie wartości.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyła Elhand Transformatory Sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu. Zarzucono m. in. brak określenia w opinii sanitarnej uwarunkowań polegających na osłonięciu i zamknięciu miejsc, na terenie zakładu, celem minimalizacji niezorganizowanej emisji pyłu na tereny sąsiednie, z uwagi na zagrożenie dla zdrowia mieszkańców; pominięcie przez organ przy wydaniu decyzji uzasadnienia opinii sanitarnej; brak uwzględnienia w decyzji ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich, a także naruszenie art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a.

Również Elżbieta Rzeźniczek złożyła odwołanie, zaskarżając ww. decyzję w całości. Zarzucono m. in. braki w ustaleniach faktycznych co do oddziaływania na środowisko i wadliwe wnioski. Podniesiono w ramach zarzutów m. in. brak rzetelnej i wnikliwej oceny treści raportu oraz brak rozpatrzenia dowodów zgłaszanych przez strony postępowania i społeczeństwo.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie (dalej SKO), po rozpatrzeniu ww. odwołań decyzją z dnia 3 września 2020 r., Nr SKO.4102.81.2020, utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu podano m. in., że jeżeli w danej sprawie przedstawiony został raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, który w ocenie organu odpowiada przepisom prawa oraz jest spójny, logiczny i przekonujący, to nie jest konieczną szczegółowa ocena wartości dowodowej tego raportu. Sporządzenie kontrraportu nie obciąża organu administracji, a winno leżeć w interesie tych stron postępowania, które podważają ustalenia raportu. Zagadnienie oddziaływania planowanej inwestycji, a więc jej wpływu na nieruchomości zlokalizowane w sąsiedztwie, a także inne aspekty oddziaływania inwestycji na poszczególne elementy środowiska (w tym na jakość powietrza i oddziaływania zapachowego),

zostały poddane ocenie w raporcie, a także szczegółowo wyjaśnione w procesie uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia z innymi organami. Planowane przedsięwzięcie nie dotyczy budowy obiektów kubaturowych lecz dotyczy modernizacji, poprzez wyposażenie istniejącej linii technologicznej w dodatkowe urządzenia do sortowania mieszanki stłuczki szklanej o granulacji 3-6 mm, kompresorownię z osuszaczem adsorpcyjnym i zbiornikiem ciśnieniowym oraz zwiększeniu wydajności zakładu, poprzez wdrożenie polityki jakości przyjmowanego surowca, tj. odpadów szkła z minimalną ilością dodatkowych składników. Raport został poddany w toku postępowania wnikliwej analizie. Decyzja środowiskowa Burmistrza Miasta Lublińca z dnia 5 czerwca 2018 r., jak i decyzja Kolegium z dnia 16 sierpnia 2018 r., a także treść raportu sporządzonego na potrzeby prowadzonego wówczas postępowania, podlegały ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, który nie dopatrył się naruszenia prawa materialnego i reguł postępowania administracyjnego, czego wyraz dał w prawomocnym wyroku z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/GI 937/18. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza możliwość adaptacji, modernizacji, rozbudowy istniejącej zabudowy.

Skargę na powyższą decyzję złożyła Elhand Transformatory Sp. z o.o. z siedzibą w Lublińcu. Zarzucono m. in.:

1. brak określenia w opinii sanitarnej z dnia 9 stycznia 2020 r. uwarunkowań polegających na osłonięciu i zamknięciu miejsc na terenie zakładu, celem minimalizacji niezorganizowanej emisji pyłu na tereny sąsiednie, z uwagi na zagrożenie dla zdrowia mieszkańców, pomimo iż konieczność określenia takich uwarunkowań dla zamierzonego przedsięwzięcia wynika wprost z uzasadnienia opinii sanitarnej;
2. naruszenie art. 80 ust. 1 pkt 1 u.i.o.ś., poprzez pominięcie przy wydaniu decyzji uzasadnienia opinii sanitarnej;
3. naruszenie art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b) u.i.o.ś., poprzez brak uwzględnienia w decyzji ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich;
4. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a.,

poprzez brak podjęcia wszelkich niezbędnych czynności do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy z uwzględnieniem słusznego interesu obywateli, brak wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie oraz dowolną ocenę dowodów.

Skargę wniosła także Elżbieta Rzeźniczek, zaskarżając decyzję w całości.

Zarzucono:

1. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 78 § 1, art. 80 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a., poprzez niewyjaśnienie okoliczności faktycznych istotnych dla prawidłowego rozpoznania sprawy oraz dowolną ocenę zebranego materiału dowodowego, polegające na tym, że:
 - uznano, iż znajdujący się w aktach sprawy wykaz stron wyczerpuje ustawowy nakaz z art. 107 §1 k.p.a. wskazania w decyzji stron postępowania, podczas gdy w samej decyzji, w żadnym jej miejscu, ani w żadnym odrębnym załączniku, stanowiącym jej integralną część taki wykaz się nie znajduje;
 - uznano, iż przyjęcie przez organ I instancji, że stronami przedmiotowego postępowania są te same podmioty, które były stronami postępowania zakończonego decyzją z dnia 5 czerwca 2018 r. wyczerpuje obowiązek ustalenia zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia wynikający z art. 63 ust 1 pkt 3 u.i.o.ś.;
 - uznano, że w zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia nie znajdują się zabytki, co do których w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko należało rozpatrzyć wpływ planowanego przedsięwzięcia, podczas gdy w toku postępowania nie określono zasięgu jego oddziaływania, co uniemożliwia określenie, na które z zabytków występujących na obszarze miasta oddziałuje planowane przedsięwzięcie, a tym samym pominięcie ochrony zabytków;
 - uznano, że dla stwierdzenia zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z

- ustaleniami planu miejscowego wystarczające jest stwierdzenie, iż przedsięwzięcie zlokalizowano na terenie przemysłowym, bez uwzględnienia pozostałych warunków dot. dopuszczalnego sposobu użytkowania terenów objętych planem;
- uznano, że opinia organu współdziałającego w sprawie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, jako organu wyspecjalizowanego w zakresie ochrony środowiska, przedłożona w toku postępowania, zwalnia organ I instancji z dokonywania własnej oceny zebranego materiału dowodowego, podczas gdy organ ten w chwili wydawania swojej opinii nie dysponował pełnym materiałem dowodowym dostarczonym przez strony oraz zebrany przez organ I instancji w toku postępowania, a jedynie raportem wnioskodawcy;
 - uznano, że dowód z wyników pomiarów opadu pyłu za okres nieprzekraczający okresu, dla którego przepisy prawa materialnego określają normy opadu pyłu, jest wystarczającym dowodem na to, iż nie zostanie przekroczona roczna dopuszczalna wartość opadu pyłu;
 - organ II instancji nie rozpatrzył wszystkich zarzutów zgłoszonych w odwołaniu.
2. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., poprzez jego zastosowanie przez organ drugiej instancji i utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji, w sytuacji, gdy istniały podstawy zastosowania artykułu 138 § 2 k.p.a., tj. uchylecia decyzji w całości i przekazania do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji, gdyż została ona wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

W odpowiedzi na skargi organ odwoławczy wniósł o ich oddalenie. Podał, że działał na podstawie i w granicach prawa, a rozstrzygnięcie znajduje umocowanie w

zgromadzonym materiale dowodowym. W uzasadnieniu powtórzył swą poprzednią argumentację.

Uczestniczka postępowania Krynicki Recycling S.A. w piśmie z 6 kwietnia 2021 r. wniosła o oddalenie skarg. Podano m. in., że zarzuty tam formułowane były już przedmiotem odwołań i są niezasadne. Wszystkie wymagania prawne zostały przez Uczestniczkę spełnione i rozstrzygnięcia organów są legalne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2021 r., poz. 137 – dalej p.u.s.a.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m. in. przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym zgodnie z § 2 tegoż artykułu kontrola, o której mowa, jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sąd rozpoznaje sprawę rozstrzygniętą zaskarżonym aktem z punktu widzenia kryterium legalności, to jest zgodności z prawem całego toku postępowania administracyjnego i prawidłowości zastosowania prawa materialnego. Nadto zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2019 roku, poz. 2325 ze zm. – dalej p.p.s.a.) sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz wskazaną podstawą prawną.

Przeprowadzone w określonych wyżej ramach badanie zgodności z prawem zaskarżonego aktu wykazało, że jest on dotknięty uchybieniami uzasadniającymi jego wzruszenie. Zaskarżone rozstrzygnięcie narusza bowiem przepisy postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, co w świetle art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. skutkuje jego uchyleciem.

Materialnoprawną podstawą wydawanych w tego rodzaju sprawach decyzji jest art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2 u.i.o.ś. zgodnie z którym uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Decyzję o

środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się m. in. do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 72 ust. 3 u.i.o.ś.), bądź innych decyzji określonych w art. 72 ust. 1 u.i.o.ś. Stosownie do art. 71 ust. 1 u.i.o.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania dla realizacji konkretnego przedsięwzięcia.

Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych: 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W myśl art. 59 ust. 1 u.i.o.ś., dla przedsięwzięć określonych powyżej w pkt. 1 ocenę oddziaływania na środowisko przeprowadza się w każdym przypadku, natomiast dla przedsięwzięć wskazanych w pkt. 2 wspomniana ocena dokonywana jest tylko wtedy, gdy obowiązek jej przeprowadzenia został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 u.i.o.ś. przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, po uprzednim zasięgnięciu opinii uprawnionych organów, jak w niniejszej sprawie.

W dniu 11 października 2019 r. weszło w życie rozporządzenie wykonawcze do u.i.o.ś., tj. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w którym w § 4 postanowiono, że do przedsięwzięć, w przypadku których przed dniem wejścia w życie rozporządzenia wszczęto i nie zakończono przynajmniej jednego z postępowań w sprawie decyzji, zgłoszeń lub uchwał, o których mowa w art. 71 ust. 1 oraz art. 72 ust. 1-1b 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, stosuje się przepisy dotychczasowe. Zatem, w niniejszej sprawie należy stosować przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Decydujące znaczenie dla zakwalifikowania planowanego przedsięwzięcia do jednej z ww. grup ma przytoczone wyżej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9

listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z nim do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m. in. instalacje związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 41-47, z wyłączeniem instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego (§ 3 ust. 1 pkt 80 ww. rozporządzenia).

Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się również przedsięwzięcia polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia wymienionego w ust. 1, z wyłączeniem przypadków, w których ulegająca zmianie lub powstająca w wyniku rozbudowy, przebudowy lub montażu część realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia nie osiąga progów określonych w ust. 1, o ile progi te zostały określone (§ 3 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest decyzją uznaniową. Oznacza to, iż organ właściwy do wydania tej decyzji powinien przeprowadzić postępowanie przewidziane przepisami powołanej ustawy i jest zobligowany wydać tę decyzję, jeżeli inwestor spełni wymagania prawne.

W myśl art. 80 ust. 2 u.i.o.ś. właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

SKO powołuje się m. in. na wyrok WSA w Gliwicach z 13 lutego 2019 r., II SA/GI 937/18. W orzeczeniu tym jednak, zapadłym w odrębnym postępowaniu, zauważano, że ówczesny raport nie zakładał zwiększenia skali działalności (mocy przerobowej), a jedynie jej rozłożenie w skali doby. Tamten stan faktyczny nie jest zatem adekwatny do oceny niniejszej sprawy, gdzie to nawet z treści decyzji wynika zwiększenie wydajności Zakładu.

W niniejszej sprawie opinia sanitarna była merytoryczna i wskazywano, co powinno być wzięte pod uwagę i ustalone. Zatem Inspektor Sanitarny uznawał, że bez wyjaśnienia tych okoliczności nie jest możliwe wydanie decyzji pozytywnej dla inwestora. Chodziło o zabezpieczenie życia i zdrowia ludzi.

W orzecznictwie w tym kontekście zwraca się uwagę, że opinia organu współdziałającego jest najłabszą formą współdziałania pomiędzy organami administracji i nie ma charakteru wiążącego dla organu prowadzącego postępowanie główne. Niemniej jednak nie oznacza to, że nie powinno się wyjaśnić w decyzji, z jakich powodów nie podziela się stanowiska organu opiniującego lub je pomija. Stanowisko organu sanitarnego jest co prawda niewiążące, jednak ma znaczenie przy rozstrzygnięciu sprawy. Ustawodawca z racjonalnych względów uznał za konieczne wypowiedzianie się tego organu w ramach właściwości rzeczowej i jego stanowisko nie może zostać pominięte (zob. wyrok WSA w Warszawie z 30 marca 2017 r., sygn. IV SA/Wa 3297/16; wyrok WSA w Gliwicach z 20 czerwca 2018 r., sygn. II SA/GI 257/18).

SKO tymczasem stwierdza np., że dołączone do odwołania sprawozdania z badań próbek pyłu i osadu z dnia 29 stycznia i 20 marca 2020 r. nie mogą stanowić dowodu w przedmiotowej sprawie, gdyż próbki te zostały pobrane przez odwołującą się Spółkę, a nie przez osoby uprawnione do poboru prób. Dlatego też w ocenie Kolegium próbki pobrane przez stronę nie dają gwarancji ich wiarygodności (s. 16 decyzji). Kolegium, choć posiadało wytyczne Inspektora Sanitarnego, że należy zabezpieczyć należycie życie i zdrowie ludzi, co wynika też z przepisów ww. aktów prawnych, zadowolilo się jedynie zakwestionowaniem wyników przedstawionych przez stronę. Nie wykazało jednak, że działanie Inwestora, zarówno obecne, jak i przyszłe jest i będzie zgodne z prawem.

W aktach sprawy dostępne są bowiem dowody, w tym zdjęcia, na podstawie których można wywieść, że oddziaływanie Zakładu na otoczenie już obecnie jest znaczne i – czego nie można wykluczyć – ponadnormatywne. Dodatkowo, w kontrolowanej decyzji organu I instancji dopuszcza się jeszcze dalsze zwiększenie

wydajności zakładu. Przy tym kolejność jest taka, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje według art. 72 ust. 1 pkt 1 u.i.o.ś. przed uzyskaniem m. in. decyzji o pozwoleniu na budowę, bądź decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego - wydawanych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (j.t. Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm. – dalej p.b.).

Z kolei w świetle art. 72 ust. 1a u.i.o.ś. wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje także przed dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

Na podobnych zasadach, w świetle art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2021 r., poz. 741 – dalej u.p.z.p.) w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, o której mowa w ust. 2, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości:

- a) wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo
- b) przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania.

Art. 59 ust. 3 u.p.z.p. może mieć zastosowanie również do terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2009 r., II OSK 6/08; wyrok WSA w Poznaniu z 6 października 2010 r., sygn. IV SA/Po 493/10). Stwierdza się bowiem, że bez względu na to, czy niezgodna z przepisami zmiana sposobu zagospodarowania terenu następuje na terenie nieobjętym planem, czy też na terenie dla którego uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to takie zdarzenie prawne należy ocenić jako bezprawne, zatem wymagające w państwie prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska (art. 2 Konstytucji RP), odpowiedniego przeciwdziałania ze strony powołanych do

tego organów publicznych (np. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 9 marca 2016 r., II SA/Go 65/16).

Organy zatem, dysponując materiałem dowodowym świadczącym o bardzo znacznym oddziaływaniu Zakładu na otoczenie, tj. m. in. pyleniu i oddziaływaniu zapachowemu, zdaniem niektórych uczestników w rozmiarze ponadnormatywnym, nie wyciągnęły z tego niezbędnych wniosków. SKO – co można powtórzyć – zadowolilo się zdyskredytowaniem dołączonych sprawozdań z badań próbek pyłu i osadu z dnia 29 stycznia 2020 r. i 20 marca 2020 r. stwierdzając, że nie mogą stanowić dowodu w przedmiotowej sprawie.

Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia możliwe jest przed rozpoczęciem oddziaływania na środowisko, a nie po, np. w celu sanowania stanu prawnego niezgodnego z prawem (czego nie można tu wykluczyć, a co nie zostało precyzyjnie ustalone). Wydanie takiej decyzji nie może stanowić obejścia procedur naprawczych prowadzonych przez właściwe organy, np. nadzoru budowlanego.

Dla przykładu, WSA w Gliwicach w wyroku z 27 marca 2015 r., sygn. II SA/GI 1362/14, uznał, że przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części należy rozumieć nie tylko przeznaczenie obiektu do innego rodzaju użytkowania, lecz także zintensyfikowanie dotychczasowego sposobu użytkowania obiektu, jeżeli spowoduje to skutki określone w art. 71 p.b. (także np. WSA we Wrocławiu w wyroku z 18 maja 2011 r., sygn. II SA/Wr 180/11; wyrok NSA z 29 marca 2011 r., II OSK 553/10).

W kontekście treści art. 59 u.p.z.p. podkreśla się podobnie, że zmianą zagospodarowania terenu jest nie tylko przeznaczenie terenu do innego rodzaju użytkowania, lecz także zintensyfikowanie dotychczasowego sposobu jego zagospodarowania (np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 lutego 2020 r., II SA/Łd 742/19). Na pewno nie jest zgodne z jakimkolwiek miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego prowadzenie działalności gospodarczej

przekraczającej normy prawne i wbrew posiadanym pozwoleniom, jeśli oczywiście do takich sytuacji dochodzi w konkretnym przypadku.

Raport oddziaływania na środowisko, zaakceptowany przez organy jako prawidłowy, na s. 19 i 20 tymczasem zakłada, że „Wdrożenie zwiększonej wydajności zakładu nastąpi niezwłocznie po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, której wydania dotyczy niniejsze opracowanie, niezależnie od stanu zaawansowania pozostałych prac zamierzonych do zrealizowania w ramach planowanego przedsięwzięcia”.

Sam raport nie jest tu spójny, gdyż wskazuje się tam wcześniej na s. 19: „Zwiększenie wydajności wynika z wdrożonej w zakładzie polityki jakości przyjmowanego surowca. Do przerobu przyjmowane jest «czyste» szkło (...). W sytuacji mniejszego obciążenia materiału wsadowego zanieczyszczeniami wydajność instalacji wzrasta.” Fragment ten zatem wskazuje, że zmiany (i zwiększenie wydajności zakładu), już nastąpiły, o czym świadczy użycie słów „wynika z wdrożonej polityki jakości”, „przyjmowane jest «czyste» szkło”. Zaraz dalej wskazuje się, że wdrożenie zwiększonej wydajności zakładu nastąpi jednak dopiero po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (niezwłocznie).

Innymi słowy, z jednego fragmentu raportu wynika więc, że polityka zwiększania wydajności już jest realizowana, a z kolejnego, że dopiero będzie realizowana „niezwłocznie po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”.

W żaden sposób organy nie oceniły więc raportu w kontekście jego wewnętrznej spójności i legalności wniosków. Nie dokonano jego weryfikacji pod tym kątem, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia możliwe jest – co należy powtórzyć – przed rozpoczęciem oddziaływania na środowisko, a nie po, w celu sanowania stanu prawnego niezgodnego z prawem, zamiast wdrażania postępowań naprawczych (np. pod kątem legalności zmiany sposobu użytkowania, poprzez zwiększenie intensywności dotychczasowego sposobu użytkowania, które wymagają dopełnienia niezbędnych

formalności w świetle art. 71 p.b. oraz nie mogą naruszać art. 59 ust. 2 u.p.z.p., co może skutkować np. koniecznością wydania decyzji o przywróceniu poprzedniego, legalnego sposobu zagospodarowania (art. 59 ust. 3 u.p.z.p.). Nie można wykluczyć, że do takich naruszeń już doszło, co zgłaszano w odwołaniach, a co zostało przez SKO zlekceważone. Jak już wyżej wskazano, na pewno nie jest zgodne z jakimkolwiek miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego prowadzenie działalności wykraczającej poza normy prawem przewidziane.

Mimo to SKO wskazuje końcowo, że po przeprowadzeniu postępowania w sprawie nie stwierdziło wadliwości postępowania organu pierwszej instancji, w zakresie wskazanym w odwołaniach i nie potwierdziło występowania sygnalizowanych uchybień. Jak twierdzi dalej SKO, zaskarżona decyzja organu pierwszej instancji nie zawiera istotnych wad, czego konsekwencją jest utrzymanie jej w mocy. W świetle powyższych uwag nie są to ustalenia, które na tym etapie sprawy mogą zostać zaakceptowane.

Tymczasem, stosownie do art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują z urzędu lub na wniosek wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Powołany przepis formułuje jedną z najważniejszych zasad postępowania, jaką jest zasada prawdy obiektywnej, której realizacja ma ścisły związek z zasadą praworządności. Konsekwencją obowiązywania zasad praworządności i prawdy obiektywnej jest także regulacja zawarta w art. 107 § 1 k.p.a., ustanawiającym obok innych wymogów decyzji obowiązek organu zawarcia w niej podstawy prawnej i uzasadnienia faktycznego, które w myśl § 3 tego artykułu powinno w szczególności obejmować wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Odpowiednie ujawnienie procesu decyzyjnego w sferze podstawy faktycznej rozstrzygnięcia stanowi jedną z gwarancji prawidłowej realizacji zasady swobodnej oceny dowodów z art. 80 k.p.a., rozumianej

jako ocena tego materiału na podstawie całokształtu zgromadzonych dowodów, następująca zgodnie z zasadami logicznego rozumowania i doświadczenia życiowego (zob. między innymi: A. Wróbel, Komentarz do art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2005, Lex-el.; Cz. Martysz, Komentarz do art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Lex-el.). Wszystkie powołane wyżej przepisy znajdują na mocy art. 140 k.p.a. odpowiednie zastosowanie przed organem odwoławczym.

Naruszenie wyżej wskazanych przepisów proceduralnych prowadzi w efekcie do naruszenia zasady praworządności (art. 6 k.p.a.) oraz pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), a także zasady z art. 11 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy.

Sąd nie może przy tym dokonywać ustaleń za organy, a jedynie ocenia prawidłowość przeprowadzonego dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego. „Sprawowanie kontroli” w rozumieniu art. 1 p.u.s.a. oznacza bowiem pewnego rodzaju wtórność działań sądu wobec działań organów administracji. Rola sądu administracyjnego sprowadza się do badania (korygowania) działania lub zaniechania organów administracji publicznej, a nie zastępowania ich w załatwianiu spraw przez wydawanie końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Sąd administracyjny ocenia zgodność z prawem zaskarżonego aktu organu administracji publicznej, a nie zastępuje go w czynnościach (por. R. Hauser, Założenia reformy sądownictwa administracyjnego, Państwo i Prawo 1999, z. 12, s. 23). Sąd bierze przy tym pod uwagę stan faktyczny i prawny istniejący w dacie wydawania decyzji, a jego możliwości dowodowe są bardzo ograniczone (art. 106 §3 p.p.s.a.).

Organ odwoławczy podjął próbę wyjaśnienia podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia, jednak i on nie dostrzegł wadliwości aktu, który utrzymał w mocy, przez co należy uznać i jego rozstrzygnięcie za nieodpowiadające prawu.

Wszystkie te uchybienia ww. przepisom postępowania oraz art. 138 §1 pkt 1 k.p.a., stwarzają podstawę do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia oraz poprzedzającego go rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. i art. 135 p.p.s.a., przy odstępianiu od dalej idącej kontroli prawidłowości zastosowania w niniejszej sprawie prawa materialnego, do której zmierzają niektóre zarzuty skarg. Stan faktyczny nie został bowiem prawidłowo ustalony, a kontrola zastosowania prawa materialnego następuje dopiero po ustaleniu rzeczywistego stanu faktycznego sprawy, w odniesieniu do którego mają znaleźć zastosowanie normy prawa materialnego w niewadliwie przeprowadzonym postępowaniu. Zatem kontrola przestrzegania przez organy administracyjne norm prawa materialnego może być przeprowadzona dopiero w ostatniej kolejności (zob. wyrok NSA z 10 lutego 1981 r., sygn. SA 910/80, ONSA 1981, nr 1, poz. 7; T. Woś [red.], Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012, s. 757 – 757).

Wskazać należy, że każda strona może występować w ramach własnego interesu prawnego, zatem argumenty skarżącej E. Rzeźniczek dotyczące ochrony zabytków nie mogły zostać pozytywnie rozpatrzone. Nie jest ona osobą uprawnioną, by reprezentować tu interes publiczny, do tego są powołane właściwe organy. Nie może także występować za inne osoby, bez pełnomocnictw i poza własnym interesem prawnym. Osoby ewentualnie pominięte w postępowaniu administracyjnym mają własne środki prawne prowadzące do ochrony ich praw.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organy winny mieć na uwadze powyższe ustalenia, bacząc by nie naruszono reguł postępowania oraz by rozstrzygnięcia odpowiadały prawu materialnemu.

Treści rozstrzygnięcia Sąd nie przesądza, bowiem nie pozwalają na to niepełne ustalenia faktyczne.

W przedmiocie zwrotu kosztów postępowania, obejmujących wpisy od skarg (po 200 zł) Sąd rozstrzygał w oparciu o art. 200 p.p.s.a.

Sygn. akt II SA/GI 1402/20

Sąd orzekał na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 15 z.zs⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (j.t. Dz. U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).

Powołane wyżej orzecznictwo sądowo-administracyjne dostępne jest w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, pod adresem internetowym <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA
Ewa Bojarska

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ II
tel. (32) 238-98-30

ELHAND TRANSFORMATORY Sp. z o.o.
DATA WPŁYWU

26.05.2021
1854

Dnia 21 maja 2021 r.
Sygn. akt II SA/GI 1402/20

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Elhand Transformatory
Sp. z o.o. w Lublińcu
ul. Klonowa 60
42-700 Lubliniec

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia Sędziego z dnia 7 maja 2021 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako stronie skarżącej - odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 23 kwietnia 2021 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym.

SPECJALISTA
Ewa Bojarska

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami lub rzecznikiem patentowym w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej

(art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.)¹.

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3, są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>.
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby.

W razie zaniedbania tego obowiązku pismo pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany. O powyższym obowiązku i skutkach jego niedopełnienia sąd powinien pouczyć stronę przy pierwszym doręczeniu (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).

¹ Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.

WSA/dor.8a – doręczenie odpisu wyroku wydanego w trybie uproszczonym lub wydanego w trybie zwykłym w stos. do osoby pozbawionej wolności