



SKO-4220/17/20

POSTANOWIENIE

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy w składzie:

Przewodniczący - Jerzy Jamiolkowski
Członkowie - Joanna Frelichowska-Szarzyńska
- Ewa Trućko

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 03 lipca 2020 r. sprawy z odwołania Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 20 kwietnia 2020 r. wydanej przez Burmistrza Strzelna w sprawie znak: RR.6220.21.2019 stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na „budowie w obrębach Bronisław i Bławaty, gm. Strzelno elektrowni fotowoltaicznej o mocy do około 27,5 MW, składającej się z wolnostojących paneli fotowoltaicznych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w tym przyłączami energetycznymi i stacjami transformatorowymi” oraz określającej warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji, eksploatacji i likwidacji przedsięwzięć;

na podstawie art. 1 ust. 1, art. 2, art. 17 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 570) oraz art. 134 w zw. z art. 127 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) w zw. z art. 74 ust. 3a oraz 76 ust. 1 ustawy z dnia 03 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 2020 r. poz. 283 ze zm.),

orzeka

– *stwierdzić niedopuszczalność odwołania.*

U Z A S A D N I E N I E

Decyzją z dnia 20 kwietnia 2020 r. wydaną w sprawie RR.6220.21.2019.PG, Burmistrz Strzelna, po zasięgnięciu opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Mogilnie, Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Inowrocławiu oraz po przeprowadzeniu stosownego postępowania stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na „budowie w obrębach Bronisław i Bławaty, gm. Strzelno elektrowni fotowoltaicznej o mocy do około 27,5 MW, składającej się z wolnostojących paneli fotowoltaicznych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w tym przyłączami energetycznymi i stacjami transformatorowymi” i w oparciu o treść art. 84 ust. 1a 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 określił warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji, eksploatacji i likwidacji przedsięwzięcia, jak również wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1, w szczególności w projekcie budowlanym, w przypadku o którym mowa w art. 72 ust. 1, 10, 14, 18, 19.

Od powyższej decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego złożył Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy zarzucając jej rażące naruszenie przepisów prawa mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, albowiem organ nie zebrał koniecznego w sprawie materiału oraz nie rozważył wszechstronnie wzajemnych uwarunkowań i oddziaływania na środowisko, a także wydając decyzję nie uwzględnił opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, wyrażonej w opinii z dnia 17 grudnia 2019 r. znak:WOO.4220.853.2019.HN.2 o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz określającego zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jako podstawę wniesienia odwołania wskazano art. 76 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Pismem z dnia 04 czerwca 2020 r. do treści odwołania odniosła się Centralna Grupa Energetyczna S.A. wskazując, iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy 14 kwietnia 2020 r. w sprawie SKO-4220/11/20 wydało postanowienie stwierdzające niedopuszczalność odwołania wniesionego przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska od decyzji Burmistrza Pakości stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni fotowoltaicznej, a okoliczności obu postępowań są tożsame w związku z czym z uwagi na brak przynależności strony Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska nie przysługuje prawo do skutecznego wniesienia odwołania, w szczególności w aktach sprawy brak jest wystąpienia Regionalnego Dyrektora, w którym wyraziłby wolę wstąpienia do postępowania na prawach strony, które jest warunkiem niezbędnym zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą. Za takie wystąpienie nie można uznać złożonego odwołania. Jednocześnie wskazała także na niezasadność podniesionych przez Skarżącego zarzutów wskazujących na rażące naruszenie przepisów z uwagi na pominięcie stanowiska wyrażonego w niewiążącej Burmistrza Pakości opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy oraz odniosła się do zarzutów wskazujących na negatywne oddziaływanie planowanej inwestycji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy ustaliło i zważyło, co następuje.

15 października 2019 r. Centralna Grupa Energetyczna S.A złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia pod nazwą „Budowa w obrębach Bronisław i Bławaty gm. Strzelno elektrowni fotowoltaicznej o mocy do około 27,5 MW, składającej się z wolnostojących paneli fotowoltaicznych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w tym przyłączami energetycznymi i stacjami transformatorowymi”. Planowana inwestycja ma zostać zrealizowana na działkach ewidencyjnych o numerach 147/2, 147/4, 146/2, 148, 140/3, 140/4 i 141 w obrębie Bronisław oraz na działkach nr 119 i 121 w obrębie Bławaty.

Po zapoznaniu się z załączoną do wniosku dokumentacją organ I instancji uznał, iż jest to przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jednakże nie zakwalifikował przedsięwzięcia do przeprowadzenia oceny oddziaływania inwestycji na środowisko uwzględniając wymagania art. 63 ustawy z dnia 03 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 2020 r. poz. 283 ze zm.) – dalej u.u.i.o.ś. W toku prowadzonego postępowania organ zawiadomił zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) strony postępowania o wszczęciu postępowania oraz o możliwości zapoznania się z zebranymi materiałami i dowodami oraz wypowiedzenia się w przedmiotowej sprawie, przy czym z uwagi na liczbę stron przekraczającą 10, stosownie do treści art. 74 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy, zawiadomienie nastąpiło w formie obwieszczenia. Stroną postępowania zgodnie z treścią art. 74 ust. 3 lit. a u.u.i.o.ś. jest wnioskodawca oraz podmioty, którym przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę, z zastrzeżeniem art. 81 ust. 1 tj. terenie, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszarze znajdującym się w odległości 100 m od granic tego terenu, działkach na których w wyniku realizacji, eksploatacji

lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, lub działkach znajdujących się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Stosownie do treści art. 64 ust.1 u.u.i.o.ś organ I instancji wystąpił o opinię do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich w Bydgoszczy, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Mogilnie. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Mogilnie, a Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich w Bydgoszczy po uprzednim wezwaniu inwestora do złożenia wyjaśnień i przekazaniu wniosku Dyrektorowi Zarządu Zlewni Wód Polskich w Inowrocławiu, wyrazili opinię, że dla planowanego przedsięwzięcia nie istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (odpowiednio opinia N.NZ-421-4-34/19 z 28 listopada 2019 r. oraz opinia Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Inowrocławiu znak: BD.ZZŚ.435.13.2020.DG.MM z 09 stycznia 2020 r.). Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy w opinii z dnia 17 grudnia 2019 r. znak: WOO.4220.853.2019.HN.2 uznał, że dla przedsięwzięcia istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz wskazał zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Analizując materiał sprawy wg kryteriów środowiskowych określonych w art. 63 ust. 1 u.o.o.ś., organ I instancji na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym karty informacyjnej przedsięwzięcia wraz z uzupełnieniami uznał, iż dla wnioskowanego przedsięwzięcia nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia oddziaływania na środowisko.

W myśl art. 127 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) – dalej k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji stronie służy odwołanie. Prawo do wniesienia odwołania służy więc tylko stronie postępowania.

Zgodnie z art. 74 ust. 3 lit. a u.u.i.o.ś., stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę, z zastrzeżeniem art. 81 ust.

1. Przy czym przez obszar oddziaływania przedsięwzięcia rozumie się:

- 1) przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu;
- 2) działki, na których w wyniku realizacji, eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, lub
- 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem. wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie.

Biorąc pod uwagę treść powyższego przepisu należy uznać, iż Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy nie jest i nie był stroną postępowania dotyczącego środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na budowie w obrębach Bronisław i Bławaty, gm. Strzelno elektrowni fotowoltaicznej o mocy do około 27,5 MW.

Podstawy złożenia odwołania nie stanowi też wskazany w odwołaniu art. 76 ust. 1 u.u.i.o.ś.. Brzmienie art. 76 u.u.i.o.ś. zostało zmodyfikowane ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1712). Zgodnie z obowiązującym od 24 września 2019 r. brzmieniem art. 76 ust. 8 ww. ustawy w sprawach, o których mowa w ust. 1, 3 albo 4, właściwemu regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska oraz Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska przysługują prawa strony w postępowaniu administracyjnym lub postępowaniu przed sądem administracyjnym. W myśl zaś art. 76 ust. 1 u.u.i.o.ś. w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w sprawach dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez organy, o których mowa w art. 75 ust. 1 pkt 2-4, lub organy wyższego

stopnia w stosunku do tych organów, właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska kieruje wystąpieniem, którego treścią może być w szczególności wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Ust. 3 i 4 art. 76 u.u.i.o.ś. dotyczą wydania decyzji bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz niewniesienia w określonych sprzeciwu do zgłoszenia budowy przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej gdy nie została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. W poprzednim stanie prawnym organem uprawnionym do podejmowania działań w oparciu o treść art. 76 u.u.i.o.ś. był Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Zgodnie z ugruntowanym dotychczas orzecznictwem sądów administracyjnych popartym w doktrynie, które z uwagi na rozciągnięcie uprawnień przysługujących wcześniej wyłącznie Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska także na regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, można odnieść także do aktualnie obowiązującego stanu prawnego, warunkiem wstąpienia w prawa strony w toczących się postępowaniach jest uprzednie skierowanie, jeszcze w toku postępowania, wystąpienia którego treścią może być w szczególności wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji (m.in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2013 r. sygn.. akt II OSK 470/13, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2012 r. sygn.. akt II OSK 2613/11 opubl. www.orzeczenia.nsa.pl). Tym samym warunkiem wstąpienia w prawa strony, które daje możliwość zaskarżenia decyzji, jest skierowanie wystąpienia do właściwego organu wydającego decyzję środowiskową w toku postępowania. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2011 r. sygn.. akt II OSK 523/11 fakt, że dotyczącym wtedy jeszcze tylko Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wskazano, iż „(...) omawiane wystąpienie jest więc pierwszą czynnością jaka musi zostać podjęta przez wskazany organ w konkretnej sprawie, na etapie postępowania administracyjnego. Oznacza to, iż GDOŚ, aby uzyskać uprawnienie analogiczne z uprawnieniami strony musi przede wszystkim skierować wystąpienie w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego (środowiskowego). Niewątpliwie instytucja wystąpienia, o której mowa w art. 76 ust. 1 u.u.i.o.ś jest przejawem nadzorczej roli GDOŚ względem postępowań środowiskowych. W tym też kontekście pozycja tego organu jest zbliżona do pozycji prokuratora (Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka), będącego rzecznikiem interesu publicznego. Kompetencje „sądowe” GDOŚ są jednak inaczej ukształtowane od tożsamyh kompetencji prokuratora (RPO, RPD). Ten ostatni ma bowiem samoistne i wyraźne uprawnienie (art. 50 § 1 p.p.s.a.) do inicjowania postępowania sądownoadministracyjnego (wystąpienia ze skarga) nawet w sytuacji, gdy nie brał udziału w danym postępowaniu administracyjnym. W razie zaś uczestniczenia w takim postępowaniu na prawach strony, prokurator może wnieść skargę dopiero po wyczerpaniu przysługujących mu środków odwoławczyh (tak uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 kwietnia 2006 r., sygn.. akt I OPS 6/05). Biorąc po uwagę fakt, iż udział Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, a po nowelizacji regionalnego dyrektora ochrony środowiska w postępowaniach środowiskowych jest wyjątkiem od reguły wyrażonej w art. 74 ust. 3 lit. a u.u.i.o.ś. określającej strony postępowania, zgodnie z regułami wykładni jako wyjątek nie może być interpretowany rozszerzająco. W tym miejscu należy także wskazać, iż dopiero znowelizowana treść art. 76 ust. 1 u.u.i.o.ś. zezwala na kierowanie wystąpień w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości organów wyższej instancji, przy czym takiego wystąpienia nie może stanowić złożenie przez organ odwołania. Ponadto należy wskazać, iż instytucja wystąpienia przewidziana w art. 76 ust. 1 u.u.i.o.ś. zakłada jej wykorzystanie w sytuacjach nadzwyczajnych, a nie uznania za rażące naruszenie prawa faktu nieuwzględnienia przez organ I instancji wydanej w toku postępowania przez Odwołującego opinii do której to sprowadzają się w istocie zarzuty odwołania. W tym miejscu należy wskazać, iż organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania środowiskowych uwarunkowań ma w oparciu o treść art. 64 ust. 1 u.u.i.o.ś. obowiązek uzyskania stosownych opinii, przy czym przedmiotowe opinie nie mają dla organu charakteru wiążącego i Burmistrz nie był nimi związany. Zajmując odmienne stanowisko organ powinien uzasadnić motywy swojego działania, co też zostało uczynione w uzasadnieniu decyzji. To do organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy ostateczna ocena w oparciu o uzyskane opinie oraz wskazane w art. 63 ust. 1 u.u.i.o.ś kryteria, co do obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a w oparciu o treść art. 84 ust.

1a u.u.i.o.ś. możliwość określenia warunków lub wymagań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b lub c, lub nałożenia obowiązków działań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b lub c.. Biorąc pod uwagę powyższe przepisy aby regionalny dyrektor ochrony środowiska uzyskał uprawnienia analogiczne z uprawnieniami strony winien najpierw skierować wystąpienie do organu przed którym prowadzone jest postępowanie administracyjne. W stanie faktycznym niniejszej sprawy Skarżący tego jednak nie uczynił, a wniesienie odwołania za pośrednictwem organu pierwszej instancji, nie oznacza, że jest on adresatem tego odwołania (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2011 r. sygn.. akt II OSK 523/11).

Tym samym z uwagi na fakt, iż odwołanie nie zostało wniesione przez stronę postępowania i jako takie zgodnie z treścią art. 127 § 1 k.p.a. jest niedopuszczalne, w oparciu o art. 134 k.p.a., zgodnie z którym organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania, orzeczono jak w sentencji.

Postanowienie jest ostateczne. Na postanowienie strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymują:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy
ul. Dworcowa 81, 85 – 079 Bydgoszcz.
2. Centralna Grupa Energetyczna S.A.
Posada ul. Reymonta 23,
62 – 530 Kazimierz Biskupi.
3. Pozostałe strony postępowania przez
obwieszczenie.
4. Burmistrz Strzelna
(wraz z aktami sprawy).
5. SKO w Bydgoszczy aa.

Skład orzekający:

Przewodniczący

Członek

Członek



