

Samorządowe Kolegium Odwoławcze  
we Wrocławiu  
pl. Powstańców Warszawy 1  
50-153 Wrocław  
tel. (71) 340 64 84

SKO 4136/26/13

BM (P.10Ś) 2 PPO/17 PO  
dla upob. p. 10Ś  
15-11-2013  
15852 zł

Wrocław, dnia 29 sierpnia 2013 r.

## DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w składzie:

przewodniczący: Robert Raguszewski  
członkowie: Łukasz Falkowski  
Dariusz Kozłowski – sprawozdawca

po rozpatrzeniu odwołania Spółki z o.o. SAVI z siedzibą w Obornikach Śląskich, reprezentowanej przez pełnomocnika Artura Fedeczko od, wydanej z upoważnienia Burmistrza Obornik Śląskich, decyzji Zastępcy Burmistrza Obornik Śląskich z dnia 20 maja 2013 r. (RiOŚ.6220.11.17.2012), odmawiającej ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepła o mocy elektrycznej zainstalowanej 500 kW poprzez proces zgazowania biomasy,

na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego,

**utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.**

## UZASADNIENIE

Opisaną na wstępie decyzją organ pierwszej instancji, działając na wniosek Spółki z o.o. SAVI z siedzibą w Obornikach Śląskich, odmówił ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepła o mocy elektrycznej zainstalowanej 500 kW poprzez proces zgazowania biomasy. W uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia wskazano na niezgodność projektowanego zamierzenia z ustaleniami obowiązującego na terenie zainwestowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także na odmowę uzgodnienia warunków środowiskowych realizacji inwestycji przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu (postanowienie z dnia 7 stycznia 2013 r., WOŚ.4242.151.2012.KZ.1).

Od powyższej decyzji, w przepisany terminie, odwołała się Spółka z o.o. SAVI z siedzibą w Obornikach Śląskich, reprezentowana przez pełnomocnika Artura Fedeczko. Strona zarzuciła organowi pierwszej instancji „wydanie decyzji opartej na przepisach prawnych prawa miejscowego niezgodnych z ustawą, czym rażąco naruszono art. 6,7,8 k.p.a. jak również § 136 zasady techniki prawodawczej, art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz art. 71 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska”. Wskazała również na „dopuszczenie do udziału w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszystkich mieszkańców Obornik Śląskich w charakterze stron, czym rażąco naruszono art. 28 k.p.a.”.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 71 ust. 2 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. Nr 199, poz. 1227 ze zm., zwanej dalej ustawą) uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie oddziaływać na środowisko. Przedsięwzięcia te szczegółowo opisuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm., zwane dalej rozporządzeniem).

W ramach projektowanej inwestycji przewiduje się realizację przedsięwzięcia polegającego na wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepła o mocy elektrycznej zainstalowanej 500 kW poprzez proces zgazowania biomasy, co – stosownie do § 3 ust. 1 pkt 45 i 80 rozporządzenia – każe ją kwalifikować do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Zaskarżoną decyzją organ pierwszej instancji odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację wnioskowanej inwestycji, wskazując m.in. na niezgodność jej lokalizacji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że teren objęty wnioskiem inwestora położony jest w jednostce strukturalnej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich nr 0150/XXXV/258/05 z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Oborniki Śląskie (Dz. Urz. Woj. Dol. Nr 193, poz. 3321), oznaczonej symbolem U/P/2 (tereny usług oraz tereny produkcyjne), ZP/29 (tereny zieleni urządzonej) oraz KDL. Co przy tym najistotniejsze, w myśl § 10 ust. 5 powołanej wyżej Uchwały zabrania się lokalizowania w granicach działek obiektów i urządzeń usługowych i produkcyjnych zaliczonych zgodnie z przepisami szczególnymi do obiektów mogących pogorszyć stan środowiska, stwarzających uciążliwości dla mieszkańców i środowiska przyrodniczego oraz wymagających wielokrotnej (ponad 4 kursy w ciągu doby) obsługi transportowej i ciężkiego (ponad 3,5 tony) transportu dostawczego.

Przepisy miejscowego planu wykluczają zatem, na całym terenie objętym ich ustaleniami, możliwość lokalizacji przedsięwzięć, o których mowa w § 10 ust. 5 tej uchwały.

W ocenie Kolegium wnioskowana inwestycja jest właśnie takim przedsięwzięciem. Już tylko bowiem z samego faktu, iż wypełnia ona dyspozycję § 3 ust. 1 pkt 45 i 80 rozporządzenia, wynika, że jest ona przedsięwzięciem „zaliczonym zgodnie z przepisami szczególnymi do obiektów mogących pogorszyć stan środowiska”. Rozporządzenie zawiera bowiem katalog przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, kwalifikując je jednocześnie do inwestycji, których realizacja musi być poprzedzona uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Postępowanie zmierzające do wydania takiej decyzji nie jest celem samym w sobie, ale ma służyć ocenie ewentualnych następstw dla środowiska wynikających z realizacji konkretnego przedsięwzięcia. Sam fakt wymagalności takiej decyzji stanowi o możliwym istotnym negatywnym oddziaływaniu inwestycji na środowisko, które musi być poddane uprzedniej analizie organów ochrony środowiska.

Ponadto, wnioskowane zamierzenie, jak wynika z treści przedłożonego przez inwestora Raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, będzie również wymagało obsługi przez

ciężki (ponad 3,5 tony) transport dostawczy, co w świetle przepisów miejscowego planu jest niedopuszczalne. Biomasa dostarczana do instalacji przewożona bowiem będzie jednym kursem na poziomie średniej wielkości partii wynoszącej 10-20 Mg. Jednostkowy transport węgla drzewnego objęciem 5 Mg, natomiast drewno do suszarni dostarczane będzie pojazdami o różnej ładowności w zależności od wielkości partii drewna (wg założeń transport drewna będzie odbywał się partiami po 13 Mg lub 26 Mg). W taki sam sposób zorganizowany będzie wywóz drewna suchego. Łącznie, w ciągu roku obsługa planowanego przedsięwzięcia wymagałaby zatem około 2-3 pojazdów na dobę. Jednocześnie, w przypadku chęci zmniejszenia jednostkowego ładunku i transportowania go pojazdami o d.m.c 3,5 t częstotliwość transportu znacznie przekroczyłaby wartość dopuszczoną przepisami miejscowego planu (4 kursy na dobę).

W świetle wyżej powiedzianego nie ulega wątpliwości fakt, że lokalizacja przedmiotowej inwestycji jest sprzeczna z ustaleniami obowiązującego na terenie zainwestowania miejscowego planu. W takim przypadku, przepis art. 80 ust. 2 ustawy obliguje właściwy organ do wydania decyzji odmownej. Zgodność lokalizacji planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem w świetle powołanego przepisu kryterium podstawowym oceny zamierzeń strony ubiegającej się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (zob. wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2012 r., II OSK 829/11, LEX nr 1252202).

Tym samym Kolegium nie miało żadnych podstaw faktycznych i prawnych do podważenia prawidłowości zaskarżonej decyzji i zobligowane było utrzymać ją w mocy.

Na ocenę legalności kwestionowanego rozstrzygnięcia nie mógł wpłynąć – podnoszony przez odwołującą się – zarzut wadliwej odmowy uzgodnienia warunków środowiskowych realizacji przedsięwzięcia, dokonanej przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu (postanowienie z dnia 7 stycznia 2013 r., WOŚ.4242.151.2012.KZ.1). Nawet bowiem gdyby przyjąć – jak chciałaby tego strona – że organ uzgadniający nie posiada kompetencji do oceny zgodności lokalizacji analizowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu, to i tak pozostaje to bez wpływu na wynik niniejszej sprawy. Jak podkreśla się bowiem w orzecznictwie sądownoadministracyjnym stwierdzenie sprzeczności lokalizacji przedsięwzięcia z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwalnia organ prowadzący postępowanie z konieczności przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie, w tym przeprowadzenia postępowania uzgodnieniowego z innymi organami (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 marca 2011 r., II SA/Łd 1441/10, LEX nr 994167, tak też wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2010 r., II SA/Lu 335/10, LEX nr 753782). Wadliwie dokonane uzgodnienie, czy nawet jego brak nie uniemożliwia, w przypadku stwierdzenia przez organ prowadzący postępowanie głównej sprzeczności lokalizacji inwestycji z zapisami miejscowego planu, wydania decyzji odmawiającej określenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia. Prawidłowość postanowienia z dnia 7 stycznia 2013 r. pozostaje więc bez wpływu na wynik niniejszej sprawy.

Jeśli natomiast chodzi o podniesioną w odwołaniu kwestię niezgodności przepisów miejscowego planu z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.) i ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232), Kolegium zaznacza, że zgodnie z art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego (zwanego dalej Kpa) organy administracji publicznej działają na

podstawie przepisów prawa. Zasada ta stanowi pochodną konstytucyjnej zasady legalizmu, czyli działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa – art. 7 Konstytucji RP. Zasada praworządności oznacza zgodność działań organów administracji publicznej z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym przepisami Konstytucji, ustaw i rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego. Wszelkie czynności organów administracji publicznej, w tym wydawane akty administracyjne (decyzje i postanowienia) muszą mieć zatem swoją podstawę w przepisach prawa. Co przy tym warto podkreślić, żaden przepis prawa nie upoważnia organów administracyjnych orzekających w postępowaniu inicjowanym wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, do oceny legalności podejmowanych przez organy stanowiące gmin uchwał, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W rozpatrywanej sprawie zarówno organ pierwszej instancji jak i obecnie Kolegium, zobligowane są wyłącznie do **stosowania** przepisów powszechnie obowiązujących (również aktów prawa miejscowego), a nie oceny ich legalności.

Odnosząc się natomiast do argumentu dotyczącego „*dopuszczenia do udziału w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszystkich mieszkańców Obornik Śląskich w charakterze stron*”, Kolegium zauważa, że istotnie organ pierwszej instancji w początkowym etapie postępowania uznał, iż w niniejszej sprawie stron postępowania jest mniej niż 20. O podejmowanych czynnościach w sprawie były one informowane w zwykłym trybie doręczeń (indywidualnie). Dopiero w piśmie z dnia 18 kwietnia 2013 r. (RiOŚ.6220.11.16.2012) poinformował dotychczasowe strony, że uznaje za słuszne, aby „*mieszkańcy miejscowości Obornik Śląskich na tym etapie postępowania stali się stroną*”. Nie wyjaśnił przy tym motywów zaprezentowanego stanowiska.

Niewątpliwie tak szeroko określony obszar oddziaływania przedsięwzięcia może budzić wątpliwości co do swojej zasadności, niemniej jednak nie sposób uznać, aby kwestia ta mogła przesądzić o konieczności uchylecia zaskarżonej decyzji. W szczególności podkreślić należy, że samo stwierdzenie przez organ pierwszej instancji, że w jego ocenie wszystkim mieszkańcom Obornik Śląskich legitymacja strony w przedmiotowym postępowaniu przysługuje, nie czyni z nich stron tego postępowania. Legitymacji strony nie przyznaje bowiem organ administracyjny ale tworzy go obiektywny stan faktyczny i prawny statuujący interes prawny (obowiązek) indywidualnego podmiotu. Nie można również podzielić stanowiska odwołującej się, aby zaskarżoną decyzję do wszystkich mieszkańców Obornik Śląskich skierowano, bowiem stosując tryb doręczeń, o którym mowa w art. 49 Kpa, nie oznacza się w obwieszczanym rozstrzygnięciu stron (z imienia i nazwiska lub nazwy). Ewentualny interes prawny tych podmiotów byłby weryfikowany w postępowaniu odwoławczym prowadzonym przed Kolegium ale dopiero w przypadku zaskarżenia przez te podmioty decyzji wydanej w pierwszej instancji.

Warto w tym miejscu również podkreślić, że inwestorowi zaskarżoną decyzję doręczono w sposób przewidziany w art. 42 Kpa (w trybie zwykłym). Nawet więc gdyby przyjąć, że poprzez nieuzasadnione rozszerzenie katalogu stron zastosowano błędny sposób doręczenia decyzji to i tak ewentualny zarzut naruszenia czynnego udziału strony w postępowaniu (poprzez błędne doręczenie rozstrzygnięcia), mogłyby formułować wyłącznie podmioty, którym zaskarżonej decyzji nie doręczono indywidualnie. Ale nawet wtedy koniecznym byłoby wykazanie, że naruszenie art. 10 Kpa mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Strona powinna zatem wskazać okoliczności

powodujące, że niedochowanie wymogu określonego w powołanym przepisie mogło mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia, poprzez podnoszenie zastrzeżeń co do kompletności materiału dowodowego; wskazywanie wniosków dowodowych oraz na ich znaczenie w sprawie (wyrok NSA z dnia 2 września 2009 r., II OSK 1316/08, wyrok z dnia 23 października 2008 r., I OSK 1757/07, uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2005 r., FPS 6/04 ONSAiWSA 2005/4/66). Ponieważ argument ten został podniesiony wyłącznie przez inwestora, a więc podmiot, któremu zaskarżoną decyzję doręczono w trybie zwykłym, opisane wyżej uchybienie nie może prowadzić do uchylenia kwestionowanego rozstrzygnięcia.

Wobec powyższego, orzeczono jak na wstępie.

#### **Decyzja jest ostateczna.**

Na decyzję służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, **za pośrednictwem** Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania skarga dotyczy oraz określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

#### **Otrzymują:**

1. Artur Fedeczko – pełnomocnik Spółki z o.o. Savi
2. Urząd Miejski w Obornikach Śląskich  
ul. Trzebnicka 1  
55-120 Oborniki Śląskie  
(zwrot akt)
3. pozostałe strony - w trybie obwieszczenia

Członek  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego

*Robert Raguszewski*

Członek Samorządowego  
Kolegium Odwoławczego

*Lukasz Falkowski*  
Lukasz Falkowski

Członek Samorządowego  
Kolegium Odwoławczego

*Dariusz Kozłowski*  
Dariusz Kozłowski