



Gorzów Wlkp., 4 października 2022 r.

WZŚ.423.3.2022.PK

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze  
w Zielonej Górze  
Al. Niepodległości 7  
65-048 Zielona Góra**

za pośrednictwem

**Burmistrz Miasta  
i Gminy Szlichtyngowa  
ul. Rynek 1  
67-407 Szlichtyngowa**

#### **ODWOŁANIE**

**od decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Szlichtyngowa z 15 września 2022 r.,  
znak: SOŚ.6220.2.8.2022.AJur o środowiskowych uwarunkowaniach**

Na podstawie art. 127 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000) – dalej jako k.p.a, w zw. z art. 76 ust. 8 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 2022 r., poz. 1029 z późn. zm.) – dalej jako ustawa o ooś, wnoszę odwołanie od decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Szlichtyngowa z 15 września 2022 r., znak: SOŚ.6220.2.8.2022.AJur o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Przebudowa i rozbudowa drogi 1009F Górczyna – Stare Drzewce, oraz przebudowa i rozbudowa drogi 1010F od skrzyżowania z drogą 1011F do skrzyżowania z drogą 1009F”. Powyższa decyzja została wydana z naruszeniem przepisów, które miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, tj.

I. naruszenie przepisów prawa materialnego:

1. art. 84 ust. 1 ustawy o ooś poprzez jego zastosowanie i wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, podczas gdy brak było podstaw do zastosowania tego przepisu,
2. § 3 pkt 4 Rozporządzenia Wojewody Lubuskiego i Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 września 2021 r. w sprawie ustanowienia obszaru ochronnego Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr 306 Zbiornik Wschowa (Dz. Urz. Woj. Lubus. poz. 1981 z późn. zm.) poprzez błędną wykładnię polegającą

na przyjęciu, że zakaz lokalizowania inwestycji zaliczanych do przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko dotyczy wyłącznie przedsięwzięć nowych, podczas gdy przepis ten nie obejmuje takiego rozróżnienia, a obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dotyczy wszystkich rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,

3. § 3 ust. 1 pkt 62 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 z późn. zm.), poprzez jego zastosowanie, podczas gdy przedsięwzięcie kwalifikuje się do § 3 ust. 2 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 62 rozporządzenia

- II. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 107 § 3 w zw. z art. 80 k.p.a. poprzez dokonanie niepełnej i wybiórczej oceny materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie oraz brak odniesienia się do opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. w skarżonej decyzji, co miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

W oparciu o powyższe naruszenia wnoszę o uchylenie skarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia.

## UZASADNIENIE

Burmistrz Miasta i Gminy Szlichtyngowa, decyzją z dnia 15 września 2022 r., znak: SOŚ.6220.2.8.2022.AJur stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia pn.: „Przebudowa i rozbudowa drogi 1009F Górczyna – Stare Drzewce, oraz przebudowa i rozbudowa drogi 1010F od skrzyżowania z drogą 1011F do skrzyżowania z drogą 1009F” i określił środowiskowe uwarunkowania jego realizacji. Powyższa decyzja wydana została w postępowaniu wszczętym na wniosek Zarządu Powiatu Wschowskiego, reprezentowanego przez pełnomocnika Zbigniewa Kokoszkę. Decyzja została doręczona Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. w dniu 20 września 2022 r.

Na wstępie należy wyjaśnić, iż zgodnie z art. 76 ust. 1 ustawy o ooś, 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 wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Przepis ten swoim zakresem obejmuje każdego rodzaju nieprawidłowości zaistniałe na każdym etapie zwyczajnego postępowania administracyjnego, jak i nieprawidłowości kwalifikujące do zainicjowania postępowań nadzwyczajnych. Co więcej, „wystąpienie” regionalnego dyrektora ochrony środowiska może przybrać różny charakter w zależności od rodzaju dostrzeżonych nieprawidłowości, a wybór środka zaskarżenia uzależniony jest od indywidualnej oceny konkretnego naruszenia i etapu postępowania. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie wskazano, że „wybór działania – środka zaskarżenia powinien być uzależniony od indywidualnej oceny nieprawidłowości, do których doszło w sprawie oraz etapu, na jakim znajduje się postępowanie administracyjne (środowiskowe)”, a w konsekwencji, że „na podstawie art. 76 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, regionalny dyrektor

ochrony środowiska może kierować wystąpienie do organów wskazanych w art. 75 ust. 1 pkt 2-4 tej ustawy, lub organów wyższego stopnia w stosunku do tych organów, na każdym etapie zwyczajnego i nadzwyczajnego postępowania administracyjnego” (wyrok NSA z dnia 10 lutego 2022 r., III OSK 4634/21). Tym samym oczywistym jest, że wystąpienie o którym mowa w art. 76 ust. 1 ustawy o ooś, może przyjąć postać odwołania od decyzji organu I instancji (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 858/20). Nie ulega zatem wątpliwości, że regionalny dyrektor ochrony środowiska, na podstawie przytoczonego przepisu, jest uprawniony do wniesienia odwołania od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Przechodząc do merytorycznego uzasadnienia odwołania wskazać należy, że skarżona decyzja zawiera błędy, które powodują, że powinna ona zostać wyeliminowana z obrotu prawnego, a sprawa powinna być rozpatrzona ponownie.

W pierwszej kolejności należy podnieść, iż Burmistrz Miasta i Gminy Szlichtyngowa wydał na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy o ooś decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, pomimo tego, iż obowiązujące przepisy obligatoryjnie wskazują na konieczność przeprowadzenia takiej oceny. Inwestycja objęta wnioskiem zlokalizowana jest w granicach Głównego Zbiornika Wód Podziemnych „306 – Wschowa”, dla którego obowiązuje akt prawa miejscowego w postaci Rozporządzenia Wojewody Lubuskiego i Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 września 2021 r. w sprawie ustanowienia obszaru ochronnego Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr 306 Zbiornik Wschowa (Dz. Urz. Woj. Lubus. poz. 1981 z późn. zm.) – dalej jako rozporządzenie z 2021 r. Rozporządzenie to wprowadza szereg zakazów obowiązujących na terenie wyznaczonych podobszarów ochronnych GZWP, w tym wskazany w § 3 pkt 4 zakaz lokalizowania inwestycji zaliczanych do przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, chyba że ocena oddziaływania na środowisko wykaże brak negatywnych skutków dla środowiska, w szczególności wód podziemnych. Przedmiotowa inwestycja, na podstawie § 3 ust. 2 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 62 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 z późn. zm.) kwalifikuje się jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Innymi słowy, realizacja inwestycji w postaci przebudowy i rozbudowy dróg powiatowych na tym terenie dopuszczalna jest, jeżeli wynik przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko nie wykaże negatywnych skutków dla środowiska.

Zgodnie z art. 3 pkt 8 ustawy o ooś ocena oddziaływania na środowisko obejmuje postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności:

- a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Powyższy przepis w sposób jasny i konkretny wskazuje 3 elementy stanowiące minimum, z których składa się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Burmistrz Miasta i Gminy Szlichtyngowa w skarżonej decyzji wskazał, iż „przedsięwzięcie nie jest związane z lokalizacją nowego odcinka drogi”, zatem brak jest sprzeczności w ww. zakazem. Organ w sposób nieuprawniony przyjął, że rozpatrywany zakaz dotyczy wyłącznie nowych inwestycji. Przepis § 3 pkt 4 rozporządzenia z 2021 r. w żaden sposób nie różnicuje inwestycji nowych i istniejących. Wprost przeciwnie, z jego treści wyraźnie wynika, że obejmuje on przedsięwzięcia mogące zawsze lub potencjalnie oddziaływać na środowisko. Działania polegające na rozbudowie, przebudowie czy montażu



dotyczące istniejących inwestycji także stanowią przedsięwzięcia zaliczane do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w przypadkach wskazanych w rozporządzeniu z 2019 r. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, gdyż inwestycja obejmuje przebudowę i rozbudowę istniejącej drogi. Z tego też względu, niezrozumiała i sprzeczna z zasadami wykładni jest interpretacja ww. przepisu dokonana przez organ.

Co więcej, zachodzi wewnętrzna sprzeczność pomiędzy uzasadnieniem „odstępstwa” od analizowanego zakazu (przyjęcie przez organ, że inwestycja nie jest związana z lokalizacją nowego odcinka drogi), a dokonaną przez organ kwalifikacją przedsięwzięcia w oparciu o § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia z 2019 r., który to przepis dotyczy właśnie noworealizowanych inwestycji. Prawdłowa kwalifikacja przedmiotowej inwestycji obejmuje bowiem §3 ust. 2 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 62 rozporządzenia, tak jak wskazane zostało to w opinii z 7 lipca 2022 r. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. Kwalifikacja ta pojawia się dopiero w charakterystyce stanowiącej załącznik do decyzji, a rozbieżność ta dodatkowo wpływa na trudności w odczytaniu intencji organu co do rzeczywistej kwalifikacji.

Należy podkreślić, iż Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. w opinii z 7 lipca 2022 r., znak: WZŚ.4220.387.2022.AN, działając na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy o ooś, wskazał, że dla rozpatrywanej inwestycji konieczne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko ze względu na obowiązujące przepisy rozporządzenia z 2021 r. Nie budzi wątpliwości pogląd, iż opinia jest najłabszą formą współdziałania organów administracji. Organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest związany opinią regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Natomiast, brak związania stanowiskiem rdoś, nie oznacza, że organ ten nie jest zobowiązany do zastosowania obowiązujących przepisów prawa, w szczególności jeżeli rdoś zwrócił uwagę na takie okoliczności. W orzecznictwie administracyjnym wyrażono pogląd, że „wprawdzie organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest związany postanowieniami uzgodnieniowymi wydanymi w trybie art. 64 ust. 1 pkt 1 i 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, jednakże brak związania opinią Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska nie odnosi się do sytuacji, gdy organ ten w swojej opinii zwraca uwagę na naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Jeżeli więc RDOŚ komunikuje, że obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika z przepisów prawa, to owszem Wójt Gminy tym stanowiskiem związany nie był, ale nie oznacza to, że jeżeli faktycznie taki obowiązek z przepisów prawa wynika, to Wójt nie był zobowiązany go realizować” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 listopada 2021 r., IV SA/Wa 1059/21). Należy zatem wyraźnie podkreślić, iż luz decyzyjny organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach jest w tym wypadku ograniczony nie przez opinię RDOŚ, a przez przepisy powszechnie obowiązujące. W niniejszej sprawie Burmistrz Miasta i Gminy Szlichtyngowa w sposób nieuprawniony nie zastosował przepisów rozporządzenia, a zatem przepisów powszechnie obowiązujących, i wydał decyzję bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, która w tym konkretnym przypadku była obligatoryjna.

Ponadto, Burmistrz Miasta i Gminy Szlichtyngowa nie odniósł się w żaden sposób także do opinii z 7 lipca 2022 r. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. Organ rozstrzygający sprawę, w uzasadnieniu decyzji w żaden sposób nie ustosunkował się do stanowiska organu współdziałającego, ograniczając się jedynie do przytoczenia przebiegu postępowania oraz faktu uzyskania stanowiska RDOŚ i innych

organów współdziałających. Tym samym, zachodzi uzasadniona wątpliwość, że organ wydający decyzję, nie rozpatrzył całości materiału dowodowego, a zgromadzone dowody zostały ocenione w sposób wybiórczy. Bezspornym jest, jak już nadmieniono wcześniej, że opinia stanowi najsłabszą formę współdziałania organów w ramach postępowania o administracyjnego, a organ wydający decyzję nie jest związany stanowiskiem organu opiniującego. Natomiast, zgodnie z art. 107 § 3 w zw. z art. 80 ust. k.p.a. obowiązkiem organu jest wskazanie w uzasadnieniu faktycznym na jakich dowodach się oparł, a jakie dowody nie zostały uwzględnione oraz przyczyn takiego rozstrzygnięcia. W szczególności ma to znaczenie, kiedy opinia organu specjalistycznego jest odmienna od rozstrzygnięcia organu wydającego decyzję. W takim przypadku organ rozstrzygający sprawę powinien w sposób wszechstronny, kompleksowy i przekonujący wyjaśnić powody nieuwzględnienia stanowiska organu opiniującego, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Organ gminy w żaden sposób nie skonfrontował ustaleń opinii RDOŚ z własnymi ustaleniami w sprawie i nie wyjaśnił przyczyn nieuwzględnienia stanowiska zawartego w opinii.

Reasumując, wskazane naruszenia mają istotny wpływ na podjęte rozstrzygnięcie przez Burmistrza Miasta i Gminy Szlichtyngowa, a w konsekwencji powodują, że skarżona decyzja powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego jako istotnie naruszająca prawo.

Regionalny Dyrektor  
Ochrony Środowiska  
w Gorzowie Wielkopolskim  
*Józef Kruczkowski*

Otrzymują:

1. Adresat,
2. Aa

