

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce, działając na zasadzie art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 570), oraz art. 127 § 2 w związku z art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572), w składzie orzekającym:

Przewodniczący – Robert Zaorski (sprawozdawca)
Członkowie: - Justyna Krajewska
- Aleksandra Borkowska
Protokolant - Monika Mierzejewska

po rozpatrzeniu, w dniu 01 października 2024 r. sprawy wszczętej z odwołania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, reprezentowanego przez pełnomocnika p.o. Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji GDDKiA Oddziału w Warszawie Bartłomieja Ratyńskiego, od decyzji Wójta Gminy Olszewo-Borki z dnia 26.07.2024 r., nr RIGKiD.6220.4.2021.ER w przedmiocie odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53, na odcinku od początku obwodnicy położonego w gm. Lelis do skrzyżowania z drogą krajową nr 61, położonego w południowej części gm. Olszewo-Borki

orzeka

na podstawie art. 138 § 2 w związku z art. 7, art. 9, art. 11, art. 77 § 1, art. 80, art. 107 § 1 i § 3, art. 133 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 3 ust. 1 pkt 8, art. 33 ust. 1, art. 35-37, art. 59 ust. 1 pkt 1, pkt 2, art. 60, art. 61 ust. 1 pkt 1, art. 62 ust.1 i ust. 2, art. 63 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 71 ust. 1, ust. 2, art. 73 ust. 1, art. 74 ust. 1, ust. 3, ust. 3a, ust. 3b, art. 75 ust. 1 pkt 4, ust. 4, art. 77 ust. 1 i 2, art. 79 ust. 1, art. 80 ust. 1 i ust. 2, art. 81 ust. 1-3, art. 82 ust 1 i ust. 3, art. 85 ust. 1 - ust. 3 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 2023 r. poz. 1094 z późn. zm.; obecnie: t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1112), art. 15 ustawy z dnia 13 lipca 2023 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 2023 r., poz. 1890), jak i § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839 z późn. zm.)

uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją organ I instancji, w konsekwencji rozpoznania wniosku inwestora – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (działającego przez pełnomocnika p.o. Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji GDDKiA Oddziału w Warszawie) – odmówił wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53, na odcinku od początku obwodnicy położonego w gm. Lelis do skrzyżowania z drogą krajową nr 61, położonego w południowej części gm. Olszewo-Borki.

Jak wskazał w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, przedmiotowa inwestycja stanowi przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz może wymagać przeprowadzenia oceny oddziaływania w tym względzie organ odwołał się do § 3 ust. 1 pkt 7, 31, 62, 67, 71 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko), zaś organem właściwym dla w/w postępowania i decyzji jest Wójt Gminy Olszewo-Borki. Inwestycja polega na budowie

odcinka drogi krajowej nr 53 od początku obwodnicy miasta Ostrołęka, położonego w gminie Lelis do skrzyżowania z drogą krajową nr 61, położonego w południowej części gminy Olszewo-Borki. Projektowana inwestycja zlokalizowana będzie w województwie mazowieckim, powiat ostrołęcki, gminy: Olszewo-Borki i Lelis. Przewidziano 3 warianty przebiegu planowanej drogi, częściowo biegnące jednym śladem. Wariantem preferowanym przez inwestora jest wariant 1. Szacunkowa powierzchnia terenu zajętego przez obwodnicę w wariantcie 1 wynosi 121,43 ha, w tym 10,83 ha w gminie Lelis i 110,60 ha w gminie Olszewo-Borki. Parametry techniczne wariantu 2 i 3 oraz zakres prac pokrywają się z parametrami wariantu 1. Organ wskazał na cel budowy obwodnicy oraz zakres prac. Wskazał, iż w wariantcie 1 droga będzie przebiegać przez dwa obszary specjalnej ochrony ptaków sieci Natura 2000: Dolinę Omulwi i Płodownicy (PLB140005) oraz przez Dolinę Dolnej Narwi (PLB140014) oraz przecina skrajną część korytarza ekologicznego o randze krajowej Kurpie Zachodnie (GKPnC-8). Z przeprowadzonej w 2020 r. inwentaryzacji przyrodniczej wynika, że w strefie 300 m od inwestycji występuje 4 typy siedlisk przyrodniczych, wymienionych w Załączniku I Dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (starorzecza i naturalne eutroficzne zbiorniki wodne; ciepłolubne śródlądowe murawy napiaskowe; niżowe i górskie świeże łąki użytkowane ekstensywnie; wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe). Inwestycja przecina cieki wodne: Piasecznica, Omulewka, Omulew, Dopływ z Nowej Zachodniej, Dopływ spod Działynia oraz Dopływ spod Żeber, których doliny stanowią tereny o płytkim zaleganiu wód podziemnych. W wariantcie 1 i 2 droga przecina złoża piasków kwarcowych do produkcji cegły wapienno-piaskowej: złożo Grabowo-Kruki II oraz obszar górniczy Grabowo Kruki: Wydma W-4/I-1 Pole B. Teren wyznaczony pod projektowaną inwestycję stanowią obszary użytkowane rolniczo – głównie użytki rolne i lasy, bądź nieużytki. Zabudowa mieszkaniowa zagrodowa centruje się wzdłuż ciągów komunikacyjnych oraz skrzyżowań, a także w początkowym końcowym fragmencie planowanej obwodnicy.

Po uzupełnieniu wniosku przez inwestora organ zawiadomił strony o wszczęciu postępowania oraz wystąpił do organów współdziałających o opinie dotyczące potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie stwierdził, że dla planowanej inwestycji istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i określił zakres raportu. Również Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ostrołęce stwierdził, że istnieje obowiązek sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko dla tego przedsięwzięcia. Brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko stwierdził zaś Dyrektor Zarządu Zlewni w Ostrołęce Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Postanowieniem z dnia 25.02.2022 r. Wójt Gminy Olszewo-Borki stwierdził obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i sporządzenia raportu o jego oddziaływaniu na środowisko, określając szczegółowo zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Dnia 19.12.2022 r. do Wójta Gminy Olszewo-Borki wpłynął Raport oddziaływania na środowisko dotyczący budowy obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53, opracowany przez zespół autorski kierowany przez mgr inż. Patrycję Kosyło. Raport ten był uzupełniany kilkakrotnie, tak na zawezwanie organu I instancji, jak i przez RDOŚ. Opinią sanitarną z dnia 23.03.2023 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ostrołęce zaopiniował realizację inwestycji i podtrzymał swoje stanowisko pismem z dnia 30.10.2023 r. RDOŚ w Warszawie postanowieniem z dnia 20.10.2023 r. uzgodnił budowę obwodnicy, określając szczegółowe warunki jej realizacji.

Następnie, Wójt Gminy Olszewo-Borki zawiadomił o udziale społeczeństwa w tym postępowaniu, określając 30 dniowy czas jego trwania. W tym czasie do organu I instancji wpłynęło ponad 50 pism podpisanych przez pojedyncze osoby zbiorowe wnioski, w których nadawcy wyrażali sprzeciw wobec budowy obwodnicy domagali się m.in.: spotkania w sprawie obwodnicy, zmiany lokalizacji obwodnicy, przeprowadzenia konsultacji społecznych, wykonania tzw. studium korytarzowego dla obwodnicy. Dnia 11.01.2024 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli inwestora z mieszkańcami. Jak podaje organ, z uzyskanych informacji wynika, że na później zorganizowanym spotkaniu, o którym oficjalnie nie informowano stron postępowania i mieszkańców gminy, Dyrektor GDDKiA poinformował zebranych, że nie ma możliwości wprowadzenia zmian w przebiegu obwodnicy. Organ zauważa też, że żadne z dwóch spotkań nie stanowiło formy konsultacji społecznych, a ich charakter był jedynie informacyjny.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia spotkało się z dużym zainteresowaniem lokalnej

społeczności oraz organizacji społecznych. Przedmiotem składanych w postępowaniu wniosków były następujące zagadnienia:

- brak studium korytarzowego dla planowanej drogi,
- brak konsultacji społecznych przeprowadzanych na wcześniejszych etapach projektowania obwodnicy Ostrołęki,
- nieudostępnienie treści Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowego etap I oraz treści opracowania: Analizy i prognozy ruchu dla budowy obwodnicy Ostrołęki,
- wnioskowanie o zmianę przebiegu obwodnicy, wybór innego wariantu lub zmianę usytuowania jej elementów (ronda),
- zarzucano pozorne wariantowanie planowanej obwodnicy,
- niezgodność planowanej obwodnicy z Planem Zagospodarowania Województwa Mazowieckiego,
- obawa, że realizacja planowanej obwodnicy wpłynie na pogorszenie warunków dotychczasowego użytkowania terenów położonych w jej sąsiedztwie,
- negatywny wpływ na zdrowie i warunki życia mieszkańców w jej otoczeniu,
- obawa, że realizacja obwodnicy wpłynie na zniszczenie środowiska przyrodniczego w jej sąsiedztwie,
- żądanie zorganizowania spotkania wszystkich zainteresowanych stron/rozprawy administracyjnej,
- zarzut, iż w Raporcie przyjęto niewłaściwe dane dotyczące pomiarów ruchu prognozowanych w przyszłości danych ruchowych dla projektowanej drogi.

W ramach uzupełnienia materiału dowodowego strony postępowania i mieszkańcy gminy przygotowali do rozpatrzenia przez inwestora dwa warianty społeczne inwestycji, które organ przesłał inwestorowi, który jednak nie zajął żadnego stanowiska ignorując tym samym społeczną inicjatywę i chęć dialogu. Wiele wniosków stron postępowania dotyczyło części analitycznej KIP i ROŚ związanej z zanieczyszczeniem powietrza, która zależy od natężenia i struktury ruchu drogowego. W sposób logiczny zakwestionowano wyniki prognozy ruchu i tym samym żądano udostępnienia opracowania – Analiza i prognoza ruchu dla zadania: „Budowa Obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53”, czerwiec 2020.”. We wszystkich przypadkach inwestor odmówił udostępnienia przedmiotowej dokumentacji. Podobna sytuacja dotyczyła udostępnienia Studium-Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowego. Przytaczając treść wniosku mieszkańców m. Łazy organ wskazał na podnoszone wątpliwości w zakresie wariantowania przedsięwzięcia. Zdaniem organu wątpliwości (dot. merytoryki, celowości, ochrony środowiska i wariantowania) potwierdza Raport Oddziaływania na Środowisko.

Jak podaje, organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej oraz są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych prowadzonego postępowania administracyjnego. Wójt, w toku prowadzonego postępowania podejmował różnorodne działania, udostępniając dokumentację postępowania oraz informując, wyjaśniając i odpowiadając na składane wnioski, uwagi czy zastrzeżenia lub też występując do inwestora o odniesienie się złożonych wniosków. Jednakże wszystkie te podejmowane i proponowane inwestorowi do podjęcia działania, nie wpłynęły na akceptację tej inwestycji przez mieszkańców. Mieszkańcy sołectw: Łazy, Kordowo, Białobrzeg Bliższy, Nakły oraz Dobrołęka w dniu 3.04.2024 r. zorganizowali „oddolne konsultacje społeczne w sprawie budowy obwodnicy Ostrołęki” i zgodnie z pismem z dnia 12.04.2024 r. podpisanym przez Sołtys wsi Łazy Agnieszkę Kaczyńską, biorący udział w „konsultacjach” opowiedzieli się za tzw. wariantem bezinwestycyjnym, czyli przeciw realizacji planowanej obwodnicy.

Mimo, że inwestor złożył kompleta dokumentację wymaganą w niniejszym postępowaniu administracyjnym, dla oceny przedmiotowego przedsięwzięcia nie bez znaczenia jest protest mieszkańców wobec tej inwestycji, okazywany przez cały okres prowadzonego postępowania i skala podejmowanych przez mieszkańców działań. Lokalizacja przedsięwzięcia budzi zdecydowany sprzeciw lokalnej społeczności, gdyż jest to inwestycja, która zdaniem mieszkańców, zmieni warunki ich życia i pracy oraz środowisko w którym funkcjonują od lat. Podstawową przesłanką przy prowadzeniu polityki rozwoju działalności gospodarczej na obszarze naszej gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego powinna być troska o poprawę warunków życia mieszkańców oraz dbałość o utrzymanie wysokich standardów w zakresie ochrony środowiska i bytowania ludzi.

W związku z powyższym, po analizie zgromadzonego materiału, organ prowadzący postępowanie postanowił odmówić ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla tego

przedsięwzięcia, pomimo pozytywnych uzgodnień i opinii organów współdziałających oraz pomimo ustaleń, iż złożony w postępowaniu Raport oddziaływania na środowisko wskazuje, że przedsięwzięcie nie będzie naruszać stanu środowiska poza terenem inwestycji. Zdecydowany sprzeciw mieszkańców wsi Dobrołęka, Łazy i Białobrzeg Bliższy stanowi przeciwwskazanie dla realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia. Dlatego też organ orzekł, jak w sentencji.

Odwołanie od powyższego rozstrzygnięcia, w ustawowym terminie przewidzianym do skutecznego dokonania tej czynności, złożył Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (reprezentowany przez wskazanego na wstępie pełnomocnika). Zaskarżonej decyzji zarzuca naruszenie art. 80 ust. 1 pkt. 1-3 ustawy z dnia października 2008 r., poprzez niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji wydanie decyzji odmownej tj. odmowa wydania decyzji nie może być oparta wyłącznie na wystąpieniu społeczności lokalnej, co do realizacji danego przedsięwzięcia. W świetle powyższego wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji i merytoryczne rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy poprzez wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

W uzasadnieniu swojego wystąpienia skarżący podkreśla, iż w toku postępowania organ I instancji uzyskał wszystkie wymagane ustawą uzgodnienia i opinie właściwych organów, niezbędne do załatwienia sprawy w formie decyzji (PGW Wody Polskie, PPIS w Ostrołęce, RDOŚ w Warszawie). W ramach postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko organ zapewnił udział społeczeństwa – zawiadomił o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy oraz o możliwości składania uwag i wniosków do dokumentacji w określonym terminie. Zostały więc zrealizowane wszelkie przesłanki do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Tymczasem dnia 26 lipca 2024 r. organ odmówił wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia w związku ze stwierdzeniem, że zdecydowany sprzeciw mieszkańców wsi Dobrołęka, i Białobrzeg Bliższy stanowi przeciwwskazanie dla realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

Jak wskazuje, organ podjął się próby zastosowania 80 ust. 1 pkt 1-3 ustawy ooś., niemniej jednak zrobił to w sposób oderwany od literalnej tego przepisu. Przepis ten wymaga, że jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, to decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, wydaje się biorąc pod uwagę m.in. wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa. Natomiast organ prowadzący postępowanie rozpatruje uwagi i wnioski, a w uzasadnieniu decyzji, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego/ informacje o udziale społeczeństwa postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

Przepisy prawa jednoznacznie określają sytuacje, kiedy organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może odmówić zgody na realizację przedsięwzięcia. Istotne jest zatem, że odmowa wydania przedmiotowej decyzji nie może zostać oparta wyłącznie na wystąpieniu protestów społeczności lokalnej do realizacji danego przedsięwzięcia. Powyższe potwierdzone jest jednolitym orzecznictwem sądów administracyjnych. Tym samym jedyną podstawą wydania odmownej decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań nie może być tylko sprzeciw okolicznych mieszkańców. Konieczne jest wskazanie konkretnych merytorycznych argumentów, które organ powinien rozpatrzyć przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zauważa, że w złożonym w organie raporcie o oddziaływaniu na środowisko analizowane były cztery warianty przebiegu inwestycji: wariant bezinwestycyjny oraz 3 warianty inwestycyjne, w tym wariant preferowany wnioskodawcę. Toteż organ mógł skorzystać z art. 81 ust. 1 ustawy i wskazać decyzji, za zgodą odwołującego, inny wariant, spośród wariantów analizowanych w przedłożonym raporcie o oddziaływaniu na środowisko, czego nie uczynił. Niemniej jednak podkreśla, że z postępowania w sprawie oceny oddziaływania nie wynikał brak możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie preferowanym przez wnioskodawcę.

W uzasadnieniu do zaskarżonej decyzji, organ przywołał również inne okoliczności, które mając na uwadze obowiązujące przepisy prawa, nie stanowią uzasadnienia wydania decyzji odmownej w postępowaniu. I tak:

- 1) Organ wskazał na spotkanie z mieszkańcami, które odbyło się dnia 11.01.2024 r. Skarżący zauważa jednak, iż spotkanie to zostało zorganizowane po zakończonym już udziale społeczeństwa, a przedmiotem spotkania z mieszkańcami miały być zagadnienia

związane z prowadzonym postępowaniem. Do dnia dzisiejszego, pomimo deklaracji podczas spotkania, Wójt nie przekazał skarżącemu protokołu z tego spotkania.

W tym miejscu skarżący zauważa, że na etapie prac przygotowawczych, organizowane są akcje informacyjne, które są dobrą praktyką GDDKiA, a która ma na celu jak najwcześniejsze zaznajomienie się społeczeństwa z prowadzonymi pracami i jednocześnie pozwala na zapoznanie się z opinią społeczeństwa/władz samorządowych na temat proponowanych przebiegów wariantów oraz zebranie opinii społeczeństwa/władz samorządowych przez projektanta. Dla przedmiotowej inwestycji, przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji środowiskowych uwarunkowaniach, wykonawca opracowania Studium Techniczno-ekonomiczno-środowiskowego zorganizował przy udziale GDDKiA dwie akcje informacyjne, polegające na internetowym udostępnieniu rysunków i podstawowych informacji o inwestycji oraz zwrotnym zebraniu opinii społecznych. Pozyskane w trakcie akcji informacyjnych opinie były analizowane przez projektanta, a wszystkie zgłoszone propozycje, które były możliwe i zasadne, zostały uwzględniane w opracowaniu (m.in. przed wyborem wariantu preferowanego, uwzględniono wniosek Sołtysa Nożewa, który został zgłoszony po pierwszej akcji informacyjnej, z a który dotyczył położenia ronda w procedowanej lokalizacji).

Podczas spotkania w dniu 11 stycznia 2024 r. GDDKiA zadeklarowała wzięcie udziału kolejnym spotkaniu celem omówienia wyników przeprowadzonych analiz. Wstępnie ustalono, że spotkanie powinno odbyć się 20 lutego 2024 r. przy udziale sołtysów i mieszkańców wsi Dobrołęka i Nożewa oraz Wójta Gminy. Na spotkaniu przedstawiono wyniki przeprowadzonych analiz potwierdzono prawidłowość i zasadność lokalizacji ronda w miejscu wskazanym w materiałach złożonych wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Mieszkańcy (w tym przypadku rolnicy, których nieruchomości dotknie wykup) wyrazili swoje niezadowolenie. Wywołała się wewnętrzna „dyskusja” - mieszkańcy sołectwa Nożewa postulowali o pozostawienie ronda w procedowanej lokalizacji, natomiast mieszkańcy sołectwa Dobrołęka postulowali o przesunięcie inwestycji na inne działki, innych właścicieli. Do dnia dzisiejszego, pomimo deklaracji podczas spotkania, Wójt nie przekazał skarżącej protokołu z tego spotkania.

- 2) Organ wskazał na składane w toku postępowania liczne wnioski i sprzeciwy, których przedmiotem były różne zagadnienia. Jednak zagadnienia te były wielokrotnie wyjaśniane mieszkańcom w ramach wniosków składanych przez mieszkańców do Odwołującego. Odwołujący przesłał do Organu korespondencję, w której zawarte zostało stanowisko Odwołującego w sprawie wszystkich podnoszonych zagadnień, za wyjątkiem żądania zorganizowania spotkania wszystkich zainteresowanych stron/rozprawy administracyjnej (co leży w gestii organu prowadzącego postępowanie).
- 3) W ramach uzupełnienia materiału dowodowego strony postępowania i mieszkańcy Gminy przygotowali do rozpatrzenia przez inwestora dwa warianty społeczne co do których, jak twierdzi organ, inwestor nie zajął stanowiska. Odwołujący się zauważa, iż po pierwsze, organ nie wezwał Odwołującego do uzupełnienia materiałów złożonych w organie wraz z wnioskiem, a przekazując pismo mieszkańca m. Białobrzeg Bliższy wskazał, cyt. „do rozważenia”. Po drugie, Odwołujący odpowiedział na pismo organu przy piśmie z 29 czerwca 2022 r., zatem stwierdza, że w tym zakresie stanowisko organ o braku zajęcia stanowiska przez inwestora jest nieprawdziwe.
- 4) W ramach postępowania administracyjnego w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach Odwołujący złożył komplet dokumentów wymaganych ustawą, niezbędnych do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Toteż nie znajduje podstaw prawnych do udostępnienia w ramach postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dokumentacji w postaci Studium Techniczno – ekonomiczno – środowiskowego oraz Analiz i prognoz ruchu.
- 5) Co do podnoszonych przez mieszkańców wątpliwości, rzekomo potwierdzonych w przedłożonym Raporcie, to podnoszenie tej kwestii w uzasadnieniu rozstrzygnięcia jest dla odwołującego się co najmniej niezrozumiałe. Jeżeli bowiem przypadku stwierdzenia, na etapie postępowania, jakichkolwiek wątpliwości raportu oddziaływania na środowisko, organ winien wezwać Odwołującego do wyjaśnienia uzupełnienia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Brak takiego wezwania sugeruje, że organ nie miał wątpliwości we wskazywanym przez mieszkańców zakresie.
- 6) Co do spotkania mieszkańców sołectw: Łazy, Kordowo, Białobrzeg Bliższy, Nakły oraz Dobrołęka zorganizowanego w dniu 3.04.2024 r., gdzie opowiedziano się za tzw. wariantem bezinwestycyjnym skarżący podkreśla, iż spotkanie zostało zorganizowane

poza postępowaniem administracyjnym (po zakończeniu udziału społeczeństwa), a organizatorem cyt. „oddolnych konsultacji społecznych” nie był organ prowadzący postępowanie. Toteż niezrozumiałym jest przywołanie tej okoliczności przez organ w uzasadnieniu do zaskarżonej decyzji, ponieważ okoliczność ta, zgodnie z ustawą, nie stanowi podstawy prawnej i uzasadnienia dla wydania odmownej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Podsumowując skarżący podkreśla, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest decyzją uznaniową. Oznacza to, iż organ właściwy do wydania tej decyzji winien przeprowadzić postępowanie przewidziane przepisami ustawy i jest zobligowany wydać tę decyzję, jeżeli inwestor spełni wymagania określone przepisami ustawy. Przestanki wydania decyzji negatywnej, tzn. muszą wynikać z konkretnie wskazanych uregulowań prawnych i faktycznych. Żadna z przywołanych przez organ okoliczności nie stanowi merytorycznego uzasadnienia i legalnej podstawy do wydania odmownej decyzji środowiskowych uwarunkowaniach. Mając na uwadze powyższe, wnosi jak w petitum.

Przekazując przedmiotowe odwołanie przy piśmie datowanym na 13.08.2024 r., organ I instancji wskazał, iż wydając decyzję wziął pod uwagę szereg okoliczności i cały materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym. Mimo, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia jest decyzją związaną, to to organ nie jest zwolniony z obowiązku stosowania zapisów ustawy Kpa, które stanowią, iż organ jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy i prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Zgodnie z zebrany materiał dowodowy wystąpienie protestów społecznych w głównej mierze jest spowodowane pozornym (uznaniowym) wariantowaniem, ignorowaniem procedur inwestycyjnych (brak pełnej dokumentacji przygotowawczej – np. studium korytarzowe), ignorowaniem stron postępowania w kontekście informacyjnym. W ślad za zgłoszonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli del. W Białymstoku wszczęła kontrolę, a założenia tej kontroli zostały opracowane na podstawie analizy otrzymanych i pozyskanych dokumentów związanych z ww. inwestycją. Przez cały okres trwania postępowania administracyjnego Inwestor nie podejmował żadnych działań zmierzających do uzyskania kompromisu społeczno-środowiskowego. Wielokrotnie podważano także bezstronność podejmowanych działań. Odwołując się do okoliczności uwzględnienia przez inwestora wniosku sołtysa Nożewa wskazuje, iż jest to przykład uznaniowości, który świadczy o wybiórczym traktowaniu stron postępowania. Wszelkie wnioski dotyczące korekty przebiegu powinny być uwzględnione w wariantowaniu uzupełniającym, które należy poddać konsultacjom zgodnie z zasadą proporcjonalności i równego traktowania. Nie wyjaśniono dlaczego kwestie sporne mieszkańców pozostałych miejscowości zostały zignorowane.

Zdaniem organu inwestycja polegająca na budowie obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53 ma wątpliwe uzasadnienie merytoryczne. Jednocześnie w znacznym stopniu ingeruje we własność prywatną stron postępowania, powoduje uszczuplenie zasobów środowiskowych, ingeruje w obszary chronione i jest przyczyną konfliktów społecznych. Samorząd to prawo i zdolność społeczności lokalnej do podejmowania decyzji w sprawach lokalnych, w imieniu i w interesie mieszkańców oraz na ich własną odpowiedzialność. Konstytucja (art. 16 ust. 1) stanowi, że w danej jednostce terytorialnej wspólnotą samorządową jest ogół mieszkańców. Mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową, z czego wynika konieczność inspirowania i pobudzania aktywności mieszkańców na rzecz zapewnienia im udziału w zarządzaniu sprawami lokalnymi. Jest to istota samorządności lokalnej, pojmowanej jako samozarządzanie istotną z punktu widzenia mieszkańców, częścią spraw publicznych. Mając na uwadze powyższe oraz cały zgromadzony materiał dowodowy, Wójt Gminy Olszewo-Borki wydał decyzję administracyjną uwzględniającą interes prawny i wszystkie merytoryczne argumenty zaangażowanych stron postępowania.

Dnia 10 września br. do tut. Kolegium wpłynęło pismo grupy mieszkańców gminy Olszewo-Borki (pod jego treścią podpisało się 20 osób). W jego treści wskazują, iż są w posiadaniu dodatkowych dokumentów i notatek, które służyły zgłoszeniu nieprawidłowości w postępowaniu do NIK. Ich zdaniem postępowanie od początku prowadzone było w sposób odbiegający od wymaganych standardów, co było w ich odczuciu wynikiem nieformalnych nacisków. Na spotkaniach przedstawiciele GDDKiA próbowali wmówić zgromadzonym, że odbyły się rzetelne konsultacje społeczne, co było oczywistą nieprawdą (ze spotkań

sporządzano nierzetelne protokoły, z dużym opóźnieniem). Poza tym informują, że zarządzenie GDDKiA w zakresie obowiązku wykonania Studium Korytarzowego i Koncepcji Programowej uchylono dnia 17 lipca 2024 r. Na spotkaniach z mieszkańcami inwestor twierdził, iż taki obowiązek nie istniał. Wnioskują o odłożenie rozpoznania odwołania do czasu opublikowania sprawozdania NIK, zaś po opublikowaniu wyników kontroli o zorganizowanie rozprawy z udziałem aktywnych w postępowaniu stron.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce analizując stan faktyczny i prawny niniejszej sprawy ustaliło, co następuje:

Stosownie do stanowiących podstawę materialno-prawną orzekania w niniejszej sprawie zapisów 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 – zwanej dalej „ustawą”, a ściślej art. 71 ust. 1 i 2, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Uzyskanie takiej decyzji jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Z kolei, przedsięwzięcia powyższego rodzaju zostały określone i enumeratywnie wymienione w rozporządzeniu wykonawczym do wskazanej ustawy (art. 60) - rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Wskazać należy, iż rolą postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań jest ustalenie negatywnych następstw dla środowiska wynikających z realizacji konkretnej inwestycji oraz wskazanie działań, które mają im zapobiec lub je zminimalizować do poziomu zgodnego z prawem.

W ramach prowadzonego postępowania zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez organ właściwy (tj. odpowiednio wójta, burmistrza, prezydenta miasta - w przypadku pozostałych przedsięwzięć nie wymienionych enumeratywnie w art. 75 ust. 1 pkt 1-3 ustawy)¹, niekiedy niezbędne jest dokonanie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (vide: art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy), w którym określa się, analizuje oraz ocenia: bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na: środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, krajobraz, w tym krajobraz kulturowy oraz wzajemne oddziaływanie między tymi elementami, dostępność do złóż kopalin; ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych; możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; wymagany zakres monitoringu (art. 62 ust. 1 ustawy). Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest obligatoryjny w przypadku planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy). Natomiast, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy, w przypadku przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się wówczas, gdy obowiązek taki zostanie stwierdzony w drodze postanowienia przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uwzględniając łącznie uwarunkowania określone przez ustawodawcę w art. 63 ust. 1 ustawy, po uprzednim zasięgnięciu opinii organów, o których mowa w art. 64 ust. 1 ustawy, m.in. z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, organu właściwego do wydania oceny wodnoprawnej, czy też organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia (vide: art. 73 ust. 1 ustawy). Do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy dołączyć wymagane prawem (określone art. 74 ust. 1 ustawy) dokumenty. W tym miejscu zauważenia wymaga, iż ustawodawca wymogi formalne wniosku różnicuje w zależności od klasyfikacji przedsięwzięcia, chociażby:

1) w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko - raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a w przypadku gdy wnioskodawca wystąpił o ustalenie zakresu raportu w trybie art. 69 - kartę informacyjną przedsięwzięcia;

¹ Stosownie do treści art. 75 ust. 4 ustawy, w przypadku przedsięwzięcia, o którym mowa w ust. 1 pkt 4 (co do którego zasadniczo właściwym jest wójt/burmistrz/prezydent miasta), wykraczającego poza obszar jednej gminy, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje wójt, burmistrz, prezydent miasta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowane to przedsięwzięcie, po zasięgnięciu opinii wójta, burmistrza, prezydenta miasta właściwego dla pozostałego terenu, na którym ma być realizowane to przedsięwzięcie.

2) w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko - kartę informacyjną przedsięwzięcia².

W przedmiotowej sprawie postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem GDDKiA z dnia 10 listopada 2021 r. (z datą wpływu do urzędu dnia 18.11.2021 r.) o wydanie środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53. *Przedmiotowe przedsięwzięcie inwestor zakwalifikował do tych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko* tj. o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia z dnia 10 września 2019 r.³ Do wniosku, jak wskazano w jego treści, załączono w formie papierowej i elektronicznej m.in. kartę informacyjną przedsięwzięcia oraz kopię mapy ewidencyjnej, obejmującej przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, o którym mowa w art. 74 ust. 3a zdanie drugie, *a których brak w przekazanych do tut. Kolegium aktach sprawy.*

W związku z taką kwalifikacją planowanego przedsięwzięcia, w trybie wspomnianego art. 64 ust. 1 ustawy, organ I instancji wystąpił do organów współdziałających o wyrażenie opinii w zakresie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie (postanowienie z dnia 21.12.2021 r., nr WOOŚ-I.4220.2035.2021.IP) uznał, że istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz określił, co winien zawierać Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Również Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ostrołęce, w opinii z dnia 19.01.2022 r, nr ZNS.7040.14.2022 stwierdził obowiązek sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko dla przedmiotowego przedsięwzięcia. Potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia nie dostrzegł natomiast Dyrektor Zarządu Zlewni w Ostrołęce PGW Wody Polskie (opinia z dnia 05.01.2022 r., znak: BI.ZZŚ.5.4360.395.2021.HN). W konsekwencji postanowieniem z dnia 25.02.2022 r., nr RIGKiD.6220.4.2021.ER Wójt Gminy Olszewo-Borki stwierdził obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i sporządzenia raportu o jego oddziaływaniu na środowisko, określając wymagany zakres raportu, a następnie dnia 19.04.2022 r. wydał postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

W dniu 19.12.2022 r. inwestor tj. GDDKiA przy piśmie z dnia 15.12.2022 r. (z datą wpływu do urzędu dnia 22.12.2022 r.) przekazał Raport o oddziaływaniu na środowisko wraz z załącznikami – *którego to (również załączników) brak w przekazanych do tut. Kolegium aktach sprawy* – organ I instancji zaś postanowieniem z dnia 28.12.2022 r. podjął uprzednio zawieszono postępowanie w sprawie.

Powyższe ma swoje dalsze konsekwencje, bowiem inny jest tok procedowania, kończącego się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a inny w przypadku, gdy taka ocena nie była dokonywana.

Jak wskazuje ustawodawca w art. 3 ust. 1 pkt 8, pod pojęciem „ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko” rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowiącą część postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przeprowadza organ

² Obecnie przywołany przepis obowiązuje w treści nadanej przez ustawę z dnia 13 lipca 2023 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 2023 r., poz. 1890); stosownie do treści art. 15 ustawy zmieniającej, do spraw prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu dotychczasowym, z wyjątkiem przepisów art. 61 ust. 1, art. 66 ust. 1 pkt 5, art. 82 ust. 1 oraz art. 86f ust. 2 i 4 ustawy zmienianej, które stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz stosuje się przepisy art. 86f ust. 1a, 2a i 8 ustawy zmienianej w art. 1.

³ drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 31 i 32 lub obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej, z wyłączeniem przebudowy dróg lub obiektów mostowych, służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody

właściwy do wydania tej decyzji. W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia:

- 1) bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na:
 - a) środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi,
 - b) dobra materialne,
 - c) zabytki,
 - ca) krajobraz, w tym krajobraz kulturowy,
 - d) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a-ca,
 - e) dostępność do złóż kopalin;
- 1a) ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych;
- 2) możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- 3) wymagany zakres monitoringu.

W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 określa się, analizuje oraz ocenia oddziaływania przedsięwzięcia na obszary Natura 2000, biorąc pod uwagę także skumulowane oddziaływanie przedsięwzięcia z innymi realizowanymi, zrealizowanymi lub planowanymi przedsięwzięciami (vide: art. 62 ust. 1 i 2 ustawy).

Jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia bądź zasięga opinii/uzgadnia ze stosownymi, wymienionym w art. 77 ust. 1 ustawy organami współdziałającymi w sprawie m.in. z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej, właściwym organem Wód Polskich. Organ występujący o uzgodnienie lub opinię, przedkłada m.in. raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, czy też wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a także wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony, które są weryfikowane przez te organy (ust. 2 powołanego przepisu).

W przedmiotowej sprawie, organ I instancji wystąpił do organów współdziałających w sprawie o uzgodnienie planowanego przedsięwzięcia. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ostrołęce, opinią sanitarną z dnia 23.03.2023 r. (nr ZNS.7040.54.2023), zaopiniował pozytywnie przedmiotowe przedsięwzięcie, zgłaszając wskazane środowiskowe uwarunkowania jego realizacji. Z kolei RDOŚ w Warszawie, po uprzednim kilkukrotnym zawezwaniu do uzupełnienia przedłożonego mu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz jego uzupełnieniu przez inwestora finalnie, postanowieniem nr WOOŚ-I.4221.80.2023.AST.10 z 20.10.2023 roku uzgodnił realizację przedsięwzięcia i określił warunki jego realizacji.

Przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 79 ust. 1 ustawy). W postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa każdy ma prawo składania uwag i wniosków. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji polega na tym, że przed wydaniem i zmianą decyzji wymagających udziału społeczeństwa organ właściwy do wydania decyzji, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informacje o czynnościach wskazanych w art. 33 ust. 1, w tym o możliwości sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 30-dniowy termin ich składania (uwagi lub wnioski złożone po upływie terminu, pozostawia się bez rozpatrzenia). Organ właściwy do wydania decyzji może przeprowadzić rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa. Organ prowadzący postępowanie rozpatruje uwagi i wnioski (art. 33, art. 35-37 pkt 1 ustawy).

W niniejszej sprawie organ I instancji, obwieszczeniem z dnia 27.10.2023 r., poinformował o przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie, możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu, a także o możliwości składania uwag i wniosków oraz sposobie i miejscu ich składania.

W końcu zauważenia wymaga, iż rozstrzygnięciu wydawanemu po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stawiane są szczególne wymagania. W przypadku gdy nie została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ stwierdza brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Jeżeli zaś była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę:

- 1) wyniki uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1 ustawy;

- 2) ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- 3) wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa;
- 4) wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone.

Właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim - z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, jeżeli plany te zostały odpowiednio uchwalone albo przyjęte (art. 80 ust. 1, ust. 2 ustawy).

W tym miejscu należy również wskazać na treść art. 82 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ m.in.:

- 1) określa:
 - rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia;
 - istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich,
 - wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1, w szczególności w projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym, w przypadku decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14, 18, 23, 26, 27 i 29,
 - wymogi w zakresie ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których przeprowadzono postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko,
 - 2) w przypadku gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika potrzeba:
 - wykonania kompensacji przyrodniczej - stwierdza konieczność wykonania tej kompensacji,
 - unikania, zapobiegania, ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko - nakłada obowiązek tych działań,
 - monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko - nakłada obowiązek monitorowania, określając jego zakres, termin i obowiązki co do przedłożenia informacji o jego wynikach regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, organowi wydającemu decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz, gdy jest to uzasadnione, wskazuje inne organy, którym należy przedłożyć wyniki, spośród następujących: wójt, burmistrz lub prezydent miasta; starosta; marszałek województwa; wojewódzki inspektor ochrony środowiska;
 - 3) w przypadku, o którym mowa w art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, stwierdza konieczność utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania;
 - 4) przedstawia stanowisko w sprawie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18; nie dotyczy to inwestycji w zakresie terminalu;
 - 5) może nałożyć na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia oraz wskazując inne organy, którym także należy ją przedstawić;
 - 6) w przypadku stwierdzenia konieczności utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania - nakłada obowiązek wykonania analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia oraz wskazując inne organy, którym także należy ją przedstawić.
- Charakterystyka przedsięwzięcia stanowi załącznik do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (ust. 3 powoływanego przepisu).
- Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga uzasadnienia. Przy czym, uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, powinno zawierać - w przypadku gdy została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko:
- a) informacje o przeprowadzonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę, i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa,

b) informacje, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione:

- ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- uzgodnienia i opinie organów, o których mowa w art. 77 ust. 1,
- wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone,

c) uzasadnienie stanowiska, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 4 (vide: art. 37 pkt 2, art. 85 ust. 1 i ust. 2 ustawy).

Wskazać należy, co jednolicie akcentuje się w orzecznictwie, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest decyzją uznaniową, lecz ma charakter związany, co oznacza że odmowa ustalenia środowiskowych uwarunkowań może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie. Oznacza to, iż organ właściwy do wydania tej decyzji winien przeprowadzić postępowanie przewidziane przepisami powołanej ustawy i jest zobligowany wydać tę decyzję, jeżeli inwestor spełni wymagania określone przepisami ustawy (por. wyroki WSA z dnia: 21.05.2024 r., II SA/Rz 1940/23; z 6.06.2023 r., II SA/Lu 285/23; z 30.05.2018 r., II SA/Gl 158/18⁴; także: K. Gruszecki [w:] Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, wyd. IV, LEX/el. 2023, art. 80). Przesłanki odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia stanowią:

- niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 ustawy),
- brak zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w innym wariantcie, niż wariant proponowany przez wnioskodawcę jeżeli w stosunku do proponowanego zaistniały przesłanki odmowy uzgodnienia warunków realizacji (art. 81 ust. 1 ustawy),
- wykazanie znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 81 ust. 2 ustawy),
- wykazanie, że przedsięwzięcie może wpływać negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz art. 61 Prawa wodnego (art. 81 ust. 3 u.i.o.ś.).

W powyżej przytoczonych przepisach ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko normodawca precyzyjnie określił, co winien analizować i jakimi kryteriami powinien kierować się organ administracji przy wydawaniu decyzji poprzedzonych przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko. Podkreślić jeszcze raz należy, iż celem postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko jest analiza wpływu przedsięwzięcia na środowisko jak również możliwości oraz sposobów zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 62 ust. 1 i ust. 2 ustawy), natomiast konkretne warunki służące realizacji tego celu (sposób zapobiegania i zmniejszania) są określane w decyzji środowiskowej (art. 82 wskazanej powyżej ustawy). Treść decyzji środowiskowej jest konglomeratem wyników uzgodnień i opinii organów współdziałających w procesie podejmowania decyzji, ustaleń przedłożonego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i wyników postępowania z udziałem społeczeństwa (vide: art. 80 ust. 1 i ust. 2, art. 85 ust. 2 pkt 1 ustawy).

Nadto Kolegium pragnie wskazać, iż postępowanie w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia jest postępowaniem administracyjnym, toteż organ nie jest zwolniony od prowadzenia go zgodnie z zasadami wynikającymi z zapisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W toku procedowania organ administracji obowiązany jest podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, w sposób wyczerpujący nie tylko zebrać, ale i rozpatrzeć cały materiał dowodowy, a finalnie zająć stanowisko na podstawie całokształtu materiału dowodowego (art. 7, art. 77 § 1, art. 80 Kpa). Nadto, przypomnienia wymaga, iż wszelkie poczynione przez organ ustalenia winny znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu faktycznym i prawnym rozstrzygnięcia, które zgodnie z dyspozycją art. 107 § 3 Kpa powinno zawierać 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

⁴ Wszystkie powoływane przez kolegium wyroki sądów administracyjnych dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych bądź Systemie Informacji Prawnej LEX.

przytoczeniem przepisów prawa. Wyjaśnić należy, iż uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część decyzji. Celem argumentacji wyrażonej w uzasadnieniu jest zatem nie tylko odtworzenie procesu stosowania prawa przez organ, lecz także powinno być ono tak sporządzone, aby ściśle wiążąc się z przedmiotem i sposobem rozstrzygnięcia zmierzało do przekonania strony o jego zasadności. Ponadto, prawidłowość sformułowania uzasadnienia decyzji musi być rozpatrywana w kontekście tych przepisów prawa materialnego, które zostały przyjęte przez organy jako podstawa prawna rozstrzygnięcia. Uzasadnienie nie spełniające opisanych wymogów może wskazywać na niedbałość organu w rozpoznawaniu sprawy, a nadto nie pozwala na rozpoznanie motywów, którymi kierowano się przy jej załatwieniu. Przypomnienia w tym miejscu wymaga również, iż obowiązkiem każdego organu administracji jest jak najstaranniejsze wyjaśnienie przede wszystkim podstawy faktycznej, co wypływa również z zasad ogólnych wyrażonych w art. 9 Kpa (zasada udzielania informacji), art. 7 Kpa (zasada wyjaśnienia stanu faktycznego) i art. 11 Kpa (zasada przekonywania, czyli wyjaśniania stronom zasadności przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy).

W przedmiotowej sprawie organ I instancji w sposób bezsporny naruszył tak wskazane powyżej przepisy prawa materialnego, jak i normy procesowe. Prócz podejmowanych czynności procesowych nie rozpoznał sprawy. Tymczasem postępowanie to nie jest celem samym w sobie, ale ma służyć ocenie ewentualnych następstw dla środowiska wynikających z realizacji konkretnego przedsięwzięcia oraz określeniu warunków, na jakich inwestycja może być realizowana tak, by tę ingerencję w środowisko ograniczyć. Decyzję odmowną oparł w istocie na pozaprawnych przesłankach – uznając, że „(...) pomimo pozytywnych uzgodnień i opinii organów współdziałających oraz pomimo ustaleń, iż złożony w postępowaniu Raport oddziaływania na środowisko wskazuje, że przedsięwzięcie nie będzie naruszać stanu środowiska. Zdecydowany sprzeciw mieszkańców wsi Dobrołęka, Łazy i Białobrzeg Bliższy stanowi przeciwskazanie dla realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia (...)”, szeroko rozumianym prawem i zdolnością społeczności lokalnej do podejmowania decyzji w sprawach lokalnych co jest istotą samorządu (brak akceptacji inwestycji przez mieszkańców), czy też „wątpliwym uzasadnieniem merytorycznym” inwestycji – str. 7 decyzji, str. 2 pisma przekazującego odwołanie.

Wyraźnie podkreślić jednak należy, co akcentowano w doktrynie, iż stanowisko lokalnej społeczności oraz protesty mieszkańców przeciwko planowanemu przedsięwzięciu nie mogą skutkować odmową wydania decyzji środowiskowej. Samo przekonanie części lokalnej społeczności czy też pozostałych stron postępowania o uciążliwości danego przedsięwzięcia, nie może stanowić podstawy do wydania decyzji o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, jeżeli spełnione są warunki ustawowe do wydania decyzji zgodnie z wnioskiem inwestora (por. wyroki WSA z: 23.06.2021 r., II SA/Bd 154/20; z 6.03.2018 r., II SA/Bk 916/17, LEX nr 2464192; wyroki NSA z 18.04.2023 r., III OSK 2101/21, 10.01.2023 r., III OSK 1514/21). Nadto, jak trafnie zauważył WSA we Wrocławiu z dnia 18.03.2021 r. (sygn.. akt II SA/Wr 60/21) celem postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań jest określenie optymalnych warunków zapewniających ochronę środowiska przy realizacji danego przedsięwzięcia, a nie podważenie normatywnego statusu przedsięwzięcia, jako mogącego znacząco oddziaływać na środowisko.

Wskazać ponownie należy, iż rolą postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań jest ustalenie ewentualnych negatywnych następstw dla środowiska wynikających z realizacji konkretnej inwestycji oraz wskazanie działań, które mają im zapobiec lub je zminimalizować do poziomu zgodnego z prawem. Postępowanie prowadzone w tym zakresie jest jedynie jednym z etapów zmierzających do realizacji zamierzenia a wydana decyzja, sama w sobie, nie uprawnia jeszcze do przystąpienia do realizacji inwestycji. Nie daje więc inwestorowi podstaw do rozpoczęcia wykonywania zamierzonej działalności, a jedynie prawo do wystąpienia o wydanie kolejnych zezwoleń związanych z procesem realizacji inwestycji, jak chociażby decyzji o warunkach zabudowy, czy decyzji o pozwoleniu na budowę. Każdy z etapów stawia inwestorowi inne wymagania. W tym kontekście całkowicie nieuzasadnionym jest poszukiwanie przez organ I instancji argumentacji przemawiającej za zasadnością swojego stanowiska (odmową „wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia”) w okoliczności, jakoby inwestycja polegająca na budowie obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53 w znacznym stopniu ingerowała we własność prywatną stron postępowania. Ten tok rozumowania uniemożliwiał by przeprowadzenie

jakiegokolwiek inwestycji celu publicznego, czy to o znaczeniu krajowym, wojewódzkim czy też lokalnym (gminnym).

Co się zaś tyczy wskazywanej przez organ I instancji w piśmie przekazującym odwołanie do tut. Kolegium autonomii jednostki samorządu terytorialnego i wynikającej z niej prawa i zdolności społeczności lokalnej do podejmowania decyzji w sprawach lokalnych – w tym zakresie organ powołał się treść art. 16 Konstytucji RP (na marginesie zauważenia wymaga, iż jest to kopia stanowiska uczestników postępowania formułowana w wielu tej samej treści pismach, kierowanych do organu) – to zaakcentować należy, iż dotyczy ona powierzonych tej jednostce zadań publicznych, które „samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Tymczasem w przedmiotowej sprawie organ I instancji wykonuje kompetencje przypisane organowi, których realizacja jest - zasadniczo - oparta na obowiązku, i które to kompetencje nie mogą być bez wyraźnej podstawy prawnej przeniesione na inny organ. Toteż, samodzielność organów jednostek samorządu terytorialnego w rozpoznawaniu spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych nie istnieje, ponieważ rozstrzyganie tych spraw jest limitowane przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W myśl art. 7 Konstytucji RP bowiem, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rozstrzygając sprawy w formie decyzji administracyjnych, organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą kierować się interesem swoich jednostek, ani realizować celów wyznaczonych przez te jednostki. Z tych względów realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadania z zakresu administracji publicznej, jaką jest rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw indywidualnych (art. 1 pkt 1 Kpa, tu w związku z art. 75 ust. 1 pkt 4 oraz art. 61 ust. 2 ustawy), jest działalnością odmienną od pozostałych sfer działania jednostek samorządu terytorialnego, objętych zasadą ich samodzielności, gdzie obowiązujące przepisy pozostawiają szeroki zakres swobody decyzyjnej. Konstytucyjnie chroniona sfera samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w jej aspekcie pozytywnym – rozumiana jako swoboda decyzyjna – nie obejmuje zatem administrowania przez wydawanie decyzji administracyjnych (postanowień) adresowanych do obywateli (por. wyroki NSA z 16.06.2020 r., I OSK 2097/19; z 19.03.2024 r., III OSK 343/24; z 25.05.2022 r., sygn.. akt I OSK 772/22).

W sprawie wskazać także należy, iż przekazując odwołanie organ I instancji obowiązany jest przekazać pełne akta sprawy (art. 133 Kpa). Tymczasem przekazana do tut. Kolegium dokumentacja jest niekompletna – zasadniczo brak jest tej, odnoszącej się do samego przedsięwzięcia - brak jest: Raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wraz załącznikami, Aneksu do raportu oddziaływania na środowisko z 08.09.2023 r., czy chociażby stanowiących załącznik do wniosku karty informacyjnej przedsięwzięcia (czy to w formie papierowej czy elektronicznej), kopii mapy ewidencyjnej i mapy obejmującej przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę, a który jest wyznacznikiem stron postępowania; w tym względzie przekazane akta sprawy zawierają jedynie „Uzupełnienie Raportu o oddziaływaniu na środowisko” datowane na 25.01.2023 r., nadesłane do organu I instancji przez inwestora przy piśmie z dnia 02.02.2023 r. (z datą wpływu 06.02.2023 r.).

Organ zauważa, iż planowana realizacja inwestycji spotkała się z dużym zainteresowaniem, niejednokrotnie budząc wątpliwości lokalnej społeczności. Za nieuzasadnione jednak należy uznać stanowisko organu I instancji, co słusznie podnosi strona skarżąca, jakoby inwestor ignorował społeczną inicjatywę jak i chęć dialogu (aczkolwiek polemizować można, w kontekście rzeczony próby dialogu, z przedstawianym przez innych uczestników wariantem niepodejmowania przedsięwzięcia). W przedmiotowej sprawie do organu I instancji wpływały liczne pisma (częstokroć o analogicznej treści), w których osoby te powoływały się na legitymację strony postępowania, wskazywały na swój interes prawny, bądź też tytułując się jako mieszkaniec konkretnej miejscowości i wnioskowały o „dołączenie na listę dotycząca postępowania”. W pismach tych oczekiwały m.in. przeprowadzenia konsultacji społecznych, przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, umorzenia postępowania, żądały udostępnienia materiałów, czy też składały zastrzeżenia pod kątem dokumentacji inwestorskiej. Zasadniczo organ I instancji składane pisma przekazywał inwestorowi, jak to wskazywał, „z prośbą o ustosunkowanie się do podnoszonych kwestii”, „odniesienia się do spraw podnoszonych w piśmie”, „rozważenia przez inwestora”, nie badając statusu osoby jej wnoszącej (części osób wskazywało, jako swój adres, miejscowości spoza terenu gmin, na

których realizowane jest przedsięwzięcie, chociażby, m. Ostrołęka, miejscowości z gmin Goworowo, Czerwin, Rzekuń, Baranowo, Troszyn, Kadzidło). W aktach sprawy znajdują się liczne odpowiedzi i ustosunkowania się Inwestora do zadawanych przez autorów zapytań, przesyłanych mu za pośrednictwem organu I instancji czy składanych mu bezpośrednio (m.in. pisma z dnia 18.02., 02.03., 17.03., 29.04., 20.05. roku 2022 r., czy 19.01., 19.03., 22.03. roku 2024 r.). Z przekazanej dokumentacji nie wynika jednak (wskazany powyżej brak załączników do wniosku), kto w przedmiotowej sprawie posiada legitymację strony postępowania; domniemywać można jedynie, iż za strony postępowania organ I instancji uznaje ogólnie „(...) mieszkańców gminy Olszewo-Borki oraz gminy Lelis (...)” – tak wskazał w odpowiedzi na pismo RDOŚ w Warszawie dotyczące wskazania stron postępowania (pismo z dnia 10.05.2022 r.), aczkolwiek nie wiadomym jest w oparciu o jakie założenia taką konkluzję wysnuł.

Wskazać w tym miejscu należy, iż przepisy stanowiącej podstawę do orzekania w sprawie ustawy *wprost określają, komu przysługuje legitymacja strony w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* (vide: art. 74 ust. 3a⁵). Czym innym są natomiast uprawnienia procesowe stron (w tym obowiązek zapewnienia im przez organ czynnego udziału w każdym stadium postępowania, czy też prawo wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów – art. 10 § 1 Kpa), innym zaś obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 79 ust. 1 ustawy). Innymi słowy, inną pozycję procesową ma strona postępowania, inną zaś osoba, której zapewniono udział w ramach, na zasadzie „udziału społeczeństwa”, inny skutek wywołują również pisma składane przez te podmioty. Jak podkreślano w orzecznictwie, posiadania statusu strony w rozumieniu art. 28 Kpa nie należy mylić i utożsamiać z możliwością składania uwag i wniosków w toku postępowania przez każdy zainteresowany podmiot. W postępowaniach, dla których przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko ma charakter fakultatywny, społeczeństwo będzie miało zagwarantowany udział dopiero od momentu wydania postanowienia ustalającego konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania. Dopiero zatem od tego momentu aktualizują się obowiązki informacyjne organu określone w art. 33 ust. 1 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, którym to organ powinien zadośćuczynić bez zbędnej zwłoki, co jak przyjmuje się w doktrynie powinno nastąpić po wpłynięciu raportu do organu odpowiedzialnego za przeprowadzenia procedury udziału społeczeństwa (zob. wyrok WSA z 27.09.2017 r., II SA/Bd 276/16; wyrok NSA z 9.04.2013 r., II OSK 2396/11). Zatem, stanowiące element postępowania środowiskowego mającego na celu uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach konsultacje społeczne odbywają się właśnie w ramach zagwarantowanego w określonych przypadkach udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, ten z kolei odbywa się tylko na takich zasadach, jakie wprost wynikają z przepisów powołanej ustawy z 2008 r..

Słusznie twierdzi strona skarżąca, że to nie inwestor, a organ jest odpowiedzialny za prowadzenie postępowania. To organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 61 ust. 2 ustawy), to ten organ analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko (art. 62 ustawy), w końcu to na nim ciąży właściwa analiza i ocena zgłaszanych w toku postępowania uwag, to on rozpatruje uwagi i wnioski zgłoszone w ustawowym terminie, w końcu to organ ma obowiązek wykazać w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa (art. 35, art. 37, art. 80 ust. 1 pkt 3 ustawy). Tego jednak w przedmiotowej sprawie w sposób widoczny zabrakło.

Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest ściśle unormowany. Jak podkreślano w doktrynie, katalog środków gwarantujących udział społeczeństwa ma charakter zamknięty, co wynika z konstrukcji art. 33 ust. 1 ustawy (w którym zostały one wymienione). Skoro bowiem w przepisie tym nie określono, że wyliczenie ma charakter przykładowy, należy przyjąć, że ustawodawca nie dopuszcza wprowadzenia

⁵ Przepis niniejszy wskazuje, iż stroną postępowania w sprawie wydania 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. Przez obszar ten rozumie się m.in. przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu.

innych instrumentów w omawianym zakresie. Nie oznacza to jednak, że w każdym przypadku wszystkie wymienione środki będą znajdowały zastosowanie. O ile bowiem podanie do publicznej wiadomości informacji o czynnościach wymienionych w art. 33 ust. 1 ustawy ma charakter obligatoryjny, to już przeprowadzenie rozprawy na zasadach określonych w art. 36 ustawy ma charakter fakultatywny – odbywa się ona wówczas, gdy organ prowadzący postępowanie uzna to za konieczne (K. Gruszecki [w:] Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, wyd. IV, LEX/el. 2023, art. 33). Ostatni z rzeczonych przepisów przewiduje, iż organ właściwy do wydania decyzji może przeprowadzić rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa. Przepis art. 91 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio. Przeprowadzenie rozprawy administracyjnej wpływa na bezpośrednią realizację zasad ogólnych postępowania administracyjnego, takich jak: wszechstronne wyjaśnienie okoliczności stanu faktycznego (art. 7 Kpa); powiększenie zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 Kpa); informowanie o okolicznościach faktycznych i prawnych (art. 9 Kpa); czynny udział w postępowaniu (art. 10 Kpa). Przepis ten nie nakłada jednak obowiązku przeprowadzenia takiej rozprawy, a jedynie daje taką możliwość. To do organu administracji należy rozważenie takiej możliwości, przy uwzględnieniu stanu faktycznego sprawy. Jak podkreślano w doktrynie, z wnioskiem o przeprowadzenie mogą wystąpić także strony postępowania. Fakt, iż rozprawa administracyjna przeprowadzana dla stron jak i dla społeczeństwa ma charakter fakultatywny, nie oznacza, że wniosek o jej przeprowadzenie może zostać pozostawiony bez jakiegokolwiek odpowiedzi (wyrok WSA w Rzeszowie z 26.06.2020 r., II SA/Rz 606/20).

W przedmiotowej sprawie pisemne postulaty o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej wpływały do organu I instancji wielokrotnie – po raz pierwszy jeszcze przed stwierdzeniem przez organ obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, następnie wielokrotnie powtarzane. *Do żądań składanych w tym zakresie organ I instancji nawet się nie ustosunkował.* Natomiast w treści decyzji odwołuje się do nieoficjalnych spotkań (strona 4 uzasadnienia decyzji), do których notabene sam zachęcał inwestora (pismo z dnia 22.02.2022 r.), czy też przeprowadzonych poza procedurą „oddolnych konsultacji społecznych” z dnia 03.04.2024 r. zorganizowanych przez samych mieszkańców. Wskazać należy na inicjatywę w zakresie organizacji spotkania z mieszkańcami w sprawie realizacji inwestycji Rady Gminy Olszewo-Borki (spotkanie w dniu 11.05.2022 r.; brak jakichkolwiek informacji w tym względzie poza skierowanym do Wójta Gminy zaproszeniem na spotkanie zaplanowane w tymże dniu). Z inicjatywy organu prowadzącego postępowanie zaś zorganizowano spotkanie z mieszkańcami w dniu 11.01.2024 r., które jednak nie stanowiło rozprawy administracyjnej. Jak twierdzi skarżąca, spotkanie to zaowocowało kolejnym, które odbyło się z udziałem mieszkańców w siedzibie urzędu dnia 20 lutego 2024 r., na którym to przedstawiono wyniki przeprowadzonych analiz (w kontekście zgłoszonych uprzednio uwag), z przebiegu którego protokołu, mimo wcześniejszych deklaracji, inwestorowi nie przekazano (takowego brak też w przekazanych aktach sprawy).

W tym miejscu jeszcze raz podkreślenia wymaga, iż instytucja "konsultacji społecznych", w formie jaką wymaga chociażby poprzedzenie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, budżetu obywatelskiego, czy zmiany granic miast (spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, ankiety, wywiady), nie jest przewidziana w ustawie środowiskowej. W postępowaniu toczącym się na podstawie przepisów ustawy środowiskowej rolę tę spełnia „udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji”, który odbywa się wg. ściśle określonych zasad. O ile zatem w praktyce częstokroć zdarza się, iż przed przystąpieniem do realizacji przedsięwzięcia podejmowane są w inicjatywy inwestora różnego rodzaju nieformalne akcje informacyjne, które mają na celu zaznajomienie mieszkańców z zakresem planowanej inwestycji, to działania te, pomimo swojego pozytywnego aspektu, nie zwalniają z ciążących powinności i nie mogą zastępować organu w wypełnianiu w sposób określonym ustawą obowiązku zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a w dalszej kolejności właściwej ocenie poczynionych w tym zakresie ustaleń. W przedmiotowej sprawie, z przyczyn podanych powyżej nie można uznać, iż organ prowadzący postępowanie w sposób właściwy rozpatrzył uwagi i wnioski złożone w ramach udziału społeczeństwa w przedmiotowym postępowaniu (prócz ogólnikowego przytoczenia treści niektórych wystąpień, nie wiadomym jest nawet, które z uwag/wniosków złożono w terminie, a które jako złożone po upływie terminu, pozostawiono bez rozpatrzenia),

ani też nie wskazał w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały one uwzględnione przy podejmowaniu finalnego rozstrzygnięcia.

Powyżej wskazane okoliczności faktyczne i prawne niniejszej sprawy prowadzą do wniosku, iż organ podejmując kwestionowaną decyzję nie dopełnił ciężących na nim obowiązków, obligujących go do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego i podjęcia rozstrzygnięcia po dokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego (vide: art. 7, art. 77 § 1, art. 80 Kpa). W niniejszym stanie faktycznym sprawy konieczne jest ponowne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przez organ I instancji, natomiast przeprowadzenie go przez organ odwoławczy, zdaniem Kolegium, byłoby naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania. Uwzględniając powyższe nieprawidłowości, należało rozważyć zasadność zastosowania w sprawie art. 136 Kpa, przewidującego przeprowadzenie przez organ odwoławczy uzupełniającego postępowania dowodowego czy też postępowania wyjaśniającego. Jednak instytucja przewidziana w art. 136 Kpa nie może mieć miejsca w razie konieczności dokonania szeregu brakujących ustaleń istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, jak również nie może dotyczyć kwestii kluczowych dla rozstrzygnięcia sprawy (por. wyrok NSA z dnia 20 maja 1998 r., sygn. akt IV SA 2058/97; wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. akt I OSK 678/08; wyrok NSA z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2465/19; wyrok WSA z dnia 23 grudnia 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 2309/19; wyrok WSA z dnia 16 kwietnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 448/20). W przedmiotowej sprawie Kolegium wskazało na przypadki prawem przewidziane, które uzasadniają odmowę ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia. Przypadki negatywnego rozstrzygnięcia zostały przy tym przez ustawodawcę wskazane wyczerpująco. Natomiast organ uprawniony jest do odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia po wyczerpującym zgromadzeniu materiału, jego analizie w kontekście każdej z tych podstaw. W przedmiotowej sprawie od takiej analizy materiału dowodowego organ I instancji niezasadnie odstąpił, naruszając przepisy postępowania w stopniu mogącym mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia, co dyskwalifikuje jego decyzję. Bezsprzecznie zatem, w okolicznościach niniejszej sprawy, zasadne jest wydanie przez tut. Kolegium rozstrzygnięcia w oparciu o art. 138 § 2 Kpa. W przedmiotowej sprawie odnieść wrażenie można, iż ciężar właściwego merytorycznego załatwienia sprawy i uzasadnienia stanowiska (zarówno faktycznego i prawnego) organ I instancji od razu przerzucił na organ odwoławczy, co jest prawnie niedopuszczalne. Do uznania bowiem, że unormowana w art. 15 Kpa zasada dwuinstancyjności została zachowana, nie wystarcza, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których to postępowanie jest prowadzone. Przedmiotowe postępowanie administracyjne, ze względu na zakres uchybień organu I instancji, nie mogło być uzupełnione przez organ odwoławczy bez zarzutu naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania. Jak podkreślano w orzecznictwie, rola organu odwoławczego jest zaś merytoryczna powtórna ocena sprawy i wyrażonego przez organ I instancji poglądu prawnego, a nie zastępowanie organu I instancji w dokonaniu oceny zgromadzonego materiału dowodowego (analogicznie wyroki WSA z: 26.10.2020 r., sygn. akt II SA/Bd 387/20; z 26.02.2020 r., VIII SA/Wa 930/19).

Reasumując, przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ I instancji obowiązany jest dokonać analizy sprawy w sposób, o którym mowa w przytoczonych w treści przedmiotowej decyzji przepisach, chociażby art. 62 ust. 1 i 2, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1, art. 85 ust. 1, ust. 2 pkt 1 ustawy pamiętając, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest decyzją uznaniową, zaś przesłanki odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia/odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia wynikają wprost z przepisów prawa. Winien także rozważyć/ustosunkować się do zgłaszanych żądań w zakresie przeprowadzenia rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Od przedmiotowej decyzji skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa. Sprzeciw od decyzji

powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylecia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Sprzeciw składa się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce w terminie 14 dni od daty doręczenia niniejszego orzeczenia.

Od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym w danej instancji pobiera się wpis – w sprawach sprzeciwów od decyzji pobiera się wpis stały, który wynosi 100 zł.

Stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania może być przyznane, w zakresie całkowitym lub częściowym, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

Przewodniczący
Składu Orzekającego: Robert Zaorski

Członkowie: Justyna Krajewska

Aleksandra Borkowska

Otrzymują:

1. Bartłomiej Ratyński – pełnomocnik Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (inwestor)
2. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie
3. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Zarząd Zlewni Ostrołęce
4. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ostrołęce
5. pozostałe strony – w drodze obwieszczenia, wywieszzonego na tablicy ogłoszeń w siedzibie tut. Kolegium, a także w sposób zwyczajowo przyjęty poprzez umieszczenie stosownej informacji na stronie internetowej BIP Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce: <http://bip.sko-ostroleka.pl>)
6. Wójt Gminy Olszewo-Borki (zobowiązać ten organ do podania informacji o wydaniu przedmiotowej decyzji do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie oraz w miejscu planowanego przedsięwzięcia)
7. Wójt Gminy Lelis (zobowiązać ten organ do podania informacji o wydaniu przedmiotowej decyzji do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie oraz w miejscu planowanego przedsięwzięcia)
8. a/a.