ODPIS

Orzeczenie nieprawomocne

Sygn. akt IISA/Wr 579/14

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 października 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	- Andrzej Wawrzyniak
Sędzia NSA	- Halina Kremis
Sędzia WSA	- Alicja Palus /sprawozdawca/
Protokolant starszy sekretarz sądowy	- Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 października 2014 r.
sprawy ze skargi Bożeny Świtały
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu
z dnia 18 kwietnia 2012 r. Nr SKO 4136/1/12
w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie instalacji do przetwarzania odpadów wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną

oddala skargę.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY WE WROCŁAWIU

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY
Magda Minkisiewicz

Sygn. akt II SA/Wr 579/14

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 15 grudnia 2011 r. Wójt Gminy Miękinia na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 1, art. 75 ust. 1 pkt 4, art. 82 i art. 85 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.) określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie instalacji do przetwarzania odpadów wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na terenie działki nr 541/25.

Charakteryzując planowane przedsięwzięcie organ wskazał, że polega ono na przetwarzaniu odpadów poprzez obróbkę mechaniczną na frakcje przeznaczone do wykorzystania w innych instalacjach i na frakcje ulegające biodegradacji, przeznaczone do przetwarzania biologicznego w przedmiotowej instalacji. Powstaną obiekty związane z funkcjonowaniem instalacji, tj. budynek do przygotowania wsadu do biologicznego przetwarzania odpadów biodegradowalnych o powierzchni 2200 m^2 oraz instalacja do tego przetwarzania. Odpady będą dostarczane do hali i kierowane do przesiewacza bębnowego, gdzie nastąpi podział na frakcję podsitową i nadsitową. Frakcja podsitowa oraz selektywnie zebrane odpady biodegradowalne zostaną poddane procesowi kompostowania, który będzie dwustopniowy, tj. najpierw w reaktorze zamkniętym z napowietrzaniem wymuszonym i oczyszczaniem powietrza procesowego, a następnie w otwartych pryzmach z mechanicznym przerzucaniem.

Wójt Gminy Miękkinia określił warunki wykorzystania terenu z uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich, w tym dokonanie od strony południowo-wschodniej i północno - wschodniej nasadzeń drzew i krzewów w formie zwartych pasów zieleni wysokiej pełniącej funkcję izolacyjną, utrzymywanie urządzeń, maszyn i pojazdów w dobrym stanie technicznym, minimalizowanie emisji odorów poprzez przestrzeganie reżimu technologicznego, hermetyzację istotnych węzłów instalacji, otwieranie zasobni odpadów tylko w czasie rozładunku oraz oczyszczanie gazów odlotowych w biofiltrach w części mechanicznej i biologicznej. Nakazano wysegregowane odpady magazynować selektywnie w szczelnym, utwardzonym podłożu i przekazywać do odzysku lub unieszkodliwiania uprawnionym podmiotom, a ponadto określono inne szczegółowe warunki.

Kolejno decyzja określa wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1-13 ustawy, w tym wymóg odprowadzania ścieków do zbiornika z odstojnikiem i wykorzystania ich do zraszania kompostu lub wywożenia do oczyszczalni ścieków. Nakazano szczelnie zabudować w osłony dźwiękoszczelne wentylatory do napowietrzania modułów kompostowych, a wentylatory dachowe wyposażyć w tłumiki hałasu, do oczyszczania powietrza wyprowadzonego z zamkniętych modułów kompostowych biofiltr, zaś urządzenia biofiltra umieścić w zamkniętym pomieszczeniu. Kolejno określono działania dotyczące zapobiegania, ograniczania oraz monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W załączniku określono charakterystykę przedsięwzięcia.

W uzasadnieniu decyzji wójt na wstępie stwierdził, że planowana inwestycja jest zgodna z przeznaczeniem terenu przewidzianym w planie miejscowym. Inwestycja należy do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (przepis § 3 ust. 1 pkt 80 rozporządzenia RM z 9 listopada 2010 r. Dz. U. Nr 123, poz. 1397). Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska stwierdził potrzebę przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Skarżąca złożyła raport o oddziaływaniu inwestycji na środowisko. Przeprowadzono procedurę udziału społeczeństwa. W oparciu o Raport wójt ustalił, że działka skarżącej o powierzchni 9,1994 ha (w tym około 3 ha nieużytek, 6 ha grunt rolny klasy V) stanowi teren zrekultywowany, obecnie niezagospodarowany, z brakiem zieleni wysokiej. W sąsiedztwie znajdują się, po stronie północnej grunty orne i nieużytek, po południowej droga nr 434, po wschodniej wytwórnia mas bitumicznych i po zachodniej droga nr 540. Najbliższy budynek mieszkalny znajduje się w odległości około 800 m w kierunku północnym. Zgodnie z planem miejscowym (uchwała z dnia 11 lipca 2008 r. Dz. Urz. Woj. Doln. Nr 217, poz. 2446) teren oznaczony został symbolem 1P co oznacza przeznaczenie podstawowe pod zabudowę produkcyjną, bazy, magazyny i składy oraz dopuszczalne pod zabudowę usługową i handel, sport i rekreację, zieleń urządzoną, obiekty i urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, komunikacja. Nie wystąpi oddziaływanie transgraniczne.

Wójt opisał przedstawione w Raporcie warianty technologiczne planowanego przedsięwzięcia, z których do realizacji wybrano wariant proponowany przez inwestora, opisany w załączniku do decyzji. Wójt omówił przesłanki wyboru (maksymalny odzysk odpadów następujący w jednym miejscu, zmniejszenie objętości odpadów w około 30-

50%, spełnianie wymagań najlepszej dostępnej techniki BAT dla składowisk odpadów według ustawy o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.) oraz szczegółowo je przedstawił.

Dalej w decyzji wskazano, że na terenie gminy znajduje się Główny Zbiornik Wód Podziemnych, dobrze izolowany nadległymi iłami i glinami o różnej miąższości. Woda na potrzeby instalacji będzie dostarczana z sieci wodociągowej. W bezpośrednim sąsiedztwie inwestycji nie występują stałe cieki powierzchniowe. Kolejno omówiono źródła hałasu (wentylatory, urządzenia sortowni i kompostowni, ruch pojazdów). Najbliższy teren podlegający ochronie znajduje się w odległości 800m. Hałas nie spowoduje przekroczenia wartości dopuszczalnych i nie przekroczy granicy działki nr 541/25. Wskazano, że funkcjonowanie instalacji wiąże się z emisją zanieczyszczeń do powietrza oraz odorów. Skuteczność oczyszczania gazów w biofiltrze wynosi około 98%. Emisja zanieczyszczeń nie naruszy standardów jakości powietrza określonych w rozporządzeniu MŚ z 26 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 87). W oparciu o materiał dowodowy wójt stwierdził, że instalacja nie będzie wywierać znaczącego wpływu na środowisko oraz nie spowoduje naruszenia standardów jakości środowiska poza terenem inwestora. Instalacja spełnia wymagania określone w art. 143 Prawa ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

Od powyższej decyzji wniesione zostały liczne, ale jednobrzmiące odwołania, w tym odwołanie Heleny Podwin i Michała Podwina. Według przyjętego szablonu odwołujący się kwestionowali dochowanie wymogów procedowania z udziałem społeczeństwa oraz wskazali, że przysługujący im interes prawny wywodzą z przysługującego im prawa własności nieruchomości położonych w sąsiedztwie działki inwestora. Odwołujący się nie uczestniczyli w postępowaniu pierwszej instancji w charakterze stron. W tej sytuacji organ zarządził przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dla wyjaśnienia, czy odwołujący się są stronami w sprawie.

Organ odniósł się do odwołań w sposób zróżnicowany, bowiem część z nich pozostawił bez rozpoznania, do części zastosował art. 134 lub art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., zaś odwołanie uczestników rozpatrzył merytorycznie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu decyzją z dnia 18 kwietnia 2012 r. nr SKO 4136/1/12 na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uchyliło opisaną wyżej decyzję organu pierwszej instancji i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Na wstępie uzasadnienia organ wyraził pogląd prawny, że naruszenie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.) stanowi o kwalifikowanej wadzie procesowej podejmowanego rozstrzygnięcia i przesądza o konieczności jego uchylenia. Podniesiono, że obowiązkiem organu pierwszej instancji było wyznaczenie obszaru oddziaływania inwestycji, a tym samym określenie kręgu stron postępowania.

W ocenie organu krąg podmiotów posiadających interes prawny w przypadku inwestycji mającej istotny wpływ na środowisko jest szerszy niż w przypadku innych inwestycji. Decyduje o tym zasięg oddziaływania inwestycji na środowisko (wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2005 r. IV SA 2586/03), poprzez oddziaływanie faktyczne (wyrok IV SA/Wa 183/05 z 8 września 2006 r.). Dla ustalenia zasięgu uciążliwości dla środowiska należało przeanalizować wpływ na powietrze (emisję zanieczyszczeń) oraz oddziaływanie akustyczne, przede wszystkim w oparciu o raport (art. 66 ust. 1 pkt 12 i 13 oraz art. 80 ust. 1 ustawy). Z graficznie przestawionych w nim wyników obliczeń rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w powietrzu (izolinii stężeń maksymalnych i średniorocznych) oraz modelu propagacji hałasu jednoznacznie wynika, że uciążliwości te będą wykraczać poza granice nieruchomości, których właściciele brali udział w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Zdaniem Kolegium rozkład emisji zanieczyszczeń (rys. 6-17 i 20-31) uzasadnia przyjęcie, że uciążliwości, chociaż nieprzekraczające poziomów normatywnych, obejmą działkę odwołujących się nr 541/14. Dotyczy to również działek położonych na południu i zachodzie wzdłuż działek drogowych nr 434 i nr 540.

Dalej, organ podkreślił, że za istotne dla nieruchomości odwołujących się trzeba uznać oddziaływanie akustyczne planowanego zakładu. Według rys. 18-19 poziom dźwięku na północnej granicy działki wyniesie 50 dB w porze dnia i blisko 45 dB w porze nocy, a wartości te obliczono uwzględniając pas izolacyjny zieleni i tłumiki hałasu. Tym samym w stanie wyjściowym poziom emisji hałasu będzie wyższy.

Ponadto, w uzasadnieniu decyzji odwoławczej wskazano, że w ponownie prowadzonym postępowaniu organ powinien zwrócić uwagę na powyższe okoliczności, jak też rozważyć istnienie zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami planu miejscowego. W tym miejscu Kolegium wskazało, że organ I instancji nie wykazał wymaganej zgodności, a jedynie poprzestał na przywołaniu ustaleń planu, który określa przeznaczenie terenów i zawiera symbol literowy danego przeznaczenia. Zauważył też, że rozporządzanie z dnia 24 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) wymienia

odrębnie oznaczenia literowe dla terenów P (obiekty produkcyjne) oraz terenów O (gospodarowanie odpadami), a organ uzgadniający zwrócił uwagę, że lokalizacja inwestycji obejmujących gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna być w sposób szczegółowy określana w planie zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na element istotny ale nienormowany, jakim są odory towarzyszące takiej działalności (s. 8 postanowienia o uzgodnieniu).

Nie godząc się z powyższym rozstrzygnięciem skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożyła Bożena Świtała wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przypisanych.

Skarżąca kwestionowanemu rozstrzygnięciu zarzuciła naruszenie art. 10 i 28 k.p.a. przez przyznanie odwołującym się statusu strony, naruszenie art. 6, 7 i 8 k.p.a. przez przyjęcie, że organ pierwszej instancji błędnie zinterpretował raport i nie wziął pod uwagę ustaleń planu miejscowego oraz naruszenie art. 80 ust. 1 i 2 ustawy przez uznanie, że organ ten nie wziął pod uwagę ustaleń Raportu.

Skarżąca wniosła o dopuszczenie dowodu z opracowania dr inż. P. Szyszkowskiego na temat oceny wpływu instalacji na działkę nr 541/14.

W rozwinięciu zarzutów wskazano, że organ przeprowadził błędną analizę raportu i wyprowadził zeń wnioski sprzeczne z jego ustaleniami. Zdaniem skarżącej ze względu na przyjęte nowoczesne rozwiązania technologiczne działka nr 541/14 nie znajduje się w strefie oddziaływania instalacji. Inwestycja nie będzie też powodować przekroczenia dopuszczalnych norm jakości środowiska.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podtrzymując argumentację i wywody prawne zawarte w kwestionowanej decyzji.

Wyrokiem z dnia 4 października 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uchylił zaskarżoną decyzję, orzekł w przedmiocie jej wykonalności oraz zasądził na rzecz skarżącej zwrot kosztów postępowania.

W uzasadnieniu Sąd wskazał, że organ odwoławczy nieprawidłowo zastosował art. 138 § 2 k.p.a. Nie sposób bowiem przyjąć, że wykazał on, iż w niniejszej sprawie występuje istotne zagadnienie niewyjaśnione w pierwszej instancji w postaci posiadania statusu strony przez odwołujących się, skoro sam, uznał – po uzupełnieniu z art. 136 k.p.a. materiału dowodowego – że przysługuje im taki przymiot. W konsekwencji niezrozumiałe dla Sądu jest czynienie z tej okoliczności kwestii odpowiadającej sformułowaniu „zakres sprawy mający istotny wpływ na rozstrzygnięcie".

Dalej Sąd I instancji uznał, że błędna jest ocena Kolegium co do tego, że samo naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. w postępowaniu pierwszoinstancyjnym obliguje organ odwoławczy do skorzystania z kompetencji kasacyjnej. Na naruszenie powyższej normy może bowiem skutecznie powołać się strona, której gwarancje procesowe uległy naruszeniu w sytuacji, gdy wykaże, iż uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Powinna przy tym skonkretyzować w jaki sposób zamierzała skorzystać z gwarantowanych powyższym przepisem uprawnień w postępowaniu pierwszoinstancyjnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał też, że należy rozważyć czy zgłoszony w postępowaniu odwoławczym wniosek dowodowy uzasadnia zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a., a ponadto stwierdził, że organ II instancji nie wykazał tego, że kwestia zgodności zamierzenia inwestycyjnego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga czynności wyjaśniających.

Kolejno Sąd zauważył, że Kolegium nie wyjaśniło materialnych podstaw uznania, że odwołującym się należy przyznać status strony postępowania podkreślając, że przepis art. 28 k.p.a. nie ma znaczenia samodzielnie, lecz zawsze stosowany jest z innym, ustawowym źródłem. Dodatkowo przedstawił rozważania, że faktem notoryjnym jest to, że tereny użytkowane rolniczo, choćby okresowo są narażone na oddziaływanie akustyczne i zapachowe. Przedstawił też polemiczną w stosunku do Kolegium ocenę wyprowadzoną z tego samego stwierdzenia komentatora ustawy środowiskowej.

W końcowej części uzasadnienia Sąd skonstatował, że zaskarżona decyzja podjęta została z istotnym naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a. a ocena statusu formalnoprawnego odwołujących jest przedwczesna. Ponadto, stwierdził, że podważenie ustaleń zawartych w Raporcie będzie dopuszczalne wyłącznie na podstawie ekspertyzy sporządzonej na koszt odwołujących się.

Powyższy wyrok został w całości zaskarżony w drodze skarg kasacyjnych złożonych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu oraz Helenę Podwin i Michała Podwina.

Kolegium zarzuciło zaskarżonemu orzeczeniu:

1) naruszenie art. 140 k.c. w związku z art. 28 k.p.a. poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, w wyniku wadliwego przyjęcia, że źródłem interesu prawnego, w rozumieniu art. 28 k.p.a., nie mogą być przepisy prawa cywilnego i że

przepisy te nie mogą decydować o przyznaniu uprawnionemu przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym;

2) naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 10 § 1, art. 15, art. 81 i art. 138 § 2 k.p.a., poprzez błędne przyjęcie, że zupełne pominięcie stron w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, jako jedyna okoliczność, nie uprawnia organu odwoławczego do zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. i uchylenia decyzji w całości z przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia;

3) naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 10 § 1, art. 77 § 1 i art. 138 § 2 k.p.a., poprzez uchylenie decyzji organu drugiej instancji, pomimo tego, że nie zaistniało naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy, a które polegać miało na: uwzględnieniu przez organ drugiej instancji z urzędu uchybienia procesowego polegającego na naruszenie art. 10 k.p.a., uznaniu odwołujących się za stronę, pomimo nie przedstawienia przez nich w odwołaniu zespołu okoliczności faktycznych i prawnych wykazujących ten przymiot oraz pomimo nie wykazania przez nich w odwołaniu, że naruszenie art. 10 k.p.a. miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie; ustaleniu przez organ drugiej instancji z urzędu faktu posiadania interesu prawnego przez odwołujących się;

4) naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7 i art. 80 k.p.a., poprzez wadliwe przyjęcie, że organ drugiej instancji zaniechał ustalenia i rozpatrzenia (rozważenia) w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, w konsekwencji nie wyczerpał wszystkich możliwości ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego sprawy, w wyniku nieuwzględnienia istotnych w sprawie okoliczności, a mianowicie, że:

- nieruchomości sąsiadujące z terenem zainwestowania, to tereny użytkowane rolniczo, które i tak podlegają okresowym oddziaływaniom zapachowym, dodatkowo zaś z racji sąsiedztwa z terenami przemysłowymi, oddziaływaniom związanym z produkcją;
- nieruchomości sąsiadujące z terenem zainwestowania, to puste pola, a najbliższa zabudowa leży w odległości 800 m;
- Raport stwierdza nieznaczne przekroczenia granicy działki inwestora przez niewielkie emisje dwutlenku azotu, tlenku węgla i węglowodorów oraz stwierdza brak jakichkolwiek zagrożeń, a według Sądu zasięg i natężenie emisji uzasadnia jedynie wydanie decyzji pozytywnej;
- uczestnicy postępowania akcentowali swój interes faktyczny, polegający na obawie spadku wartości ich nieruchomości;

- organ drugiej instancji w ogóle nie rozważył, w które prawa, wynikające z dotychczasowego sposobu zagospodarowania nieruchomości, planu zagospodarowania przestrzennego lub innych przepisów prawa, będą godziły oddziaływania powstałe na skutek realizacji planowanego przedsięwzięcia;
- uczestnicy postępowania podpisali przygotowane przez kogoś druki odwołań, a organ nie wyjaśnił ich statusu;

5) naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 134 § 1 tej ustawy, art. 80 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, z późn. zm. - zwana dalej ustawą środowiskową), poprzez wadliwe przyjęcie, że zaskarżona decyzja, jak i decyzja organu pierwszej instancji zawiera oceny zgodności zamierzenia inwestycyjnego z obowiązującym dla terenu inwestycji miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i w konsekwencji wadliwe poczynienie przez Sąd własnych ocen i przesądzenie o istnieniu takiej zgodności.

Natomiast Helena Podwin i Michał Podwin zarzucili naruszenie przez Sąd pierwszej instancji art. 3 § 1 oraz art. 151 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. poprzez uchylenie decyzji Kolegium w sytuacji, gdy należało uznać, że organ odwoławczy prawidłowo zastosowało art. 138 § 2 k.p.a., tj. słusznie stwierdziło, że sprawa powinna ponownie zostać rozpatrzona przez organ pierwszej instancji.

Dalej przedstawiono także zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez:
- niewłaściwą interpretację art. 28 k.p.a. - przez kwestionowanie statusu strony skarżących w postępowaniu;
- niezastosowanie (pominięcie, a tym samym naruszenie) art. 11 dyrektywy 2011/92 (dawniej dyrektywa 85/337), w świetle którego należało interpretować przepisy prawa polskiego;
- niezastosowanie (pominięcie, a tym samym naruszenie) art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 1 lipca 2014 r. uchylił w całości orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 października 2012 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu wskazał, że Sąd I instancji niezasadnie i z naruszeniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. uchylił zaskarżoną decyzję w zw. z art. 10 § 1, art. 15, art. 81 i art.

138 § 2 k.p.a., podczas gdy okoliczności sprawy uzasadniały oddalenie skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a. Sąd ten podzielił trafność oceny organu odwoławczego co do konieczności przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji ze względu na niewłaściwe ustalenie kręgu stron postępowania, wskazując, że uchybienie to jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że decyzja organu pierwszej instancji wydana została z naruszeniem art. 10 § 1 k.p.a. Brak uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym wszystkich jego stron może z kolei wypełniać przesłankę "koniecznego do wyjaśnienia zakresu sprawy mającego istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie" i wymaga oceny w realiach konkretnej sprawy administracyjnej i z punktu widzenia specyfiki tej sprawy. Nie znajduje natomiast uzasadnienia kategoryczny pogląd Sądu I instancji o tym, że ciężar dowodu istnienia przymiotu strony postępowania, jak i wykazania, że naruszenie art. 10 k.p.a. miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie spoczywa na osobie, która domaga się uznania za stronę.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił także twierdzeń Sądu I instancji co do tego, że organ odwoławczy nie wyjaśnił zakresu oddziaływania przedmiotowej inwestycji na sferę uprawnień właścicielskich Heleny Podwin i Michała Podwina, a zwłaszcza nie wziął pod uwagę, że z raportu oddziaływania na środowisko wynika jedynie nieznaczny zakres oddziaływania inwestycji na nieruchomość skarżących, jak również nie uwzględnił okoliczności, że otoczenie działki inwestora obejmuje z jednej strony obszerne tereny o charakterze przemysłowym, co wiąże się z oddziaływaniem związanym z produkcją, a z drugiej niezabudowane tereny rolne, które z kolei oddziałują "zapachowo" na działki sąsiednie. W tym kontekście Sąd II instancji wskazał, że podziela prezentowany w orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym dla ustalenia stron postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, innych niż wnioskodawca, konieczne jest ustalenie terenu objętego oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia na środowisko, a z przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wynika, że chodzi o każde oddziaływanie, a nie tylko takie, które przekracza określone normy.

Sąd wyższej instancji zauważył też, że źródłem interesu prawnego może być norma prawa materialnego dowolnej gałęzi, a zatem również prawa prywatnego. W konsekwencji tego postępowania, których wynikiem może być ograniczenie prawa własności i innych praw rzeczowych nie mogą toczyć się bez udziału podmiotów, którym

prawa te przysługują, jeżeli ma być zachowany konstytucyjny standard ochrony tych praw.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 8 października 2014 r. pełnomocnik organu oraz pełnomocnik uczestników postępowania - Heleny Podwin i Michała Podwina - wniósł o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r.- Prawo o ustroju sądów administracyjnych *(Dz.U. Nr 153, poz.1269 z późn.zm.)* kompetencje sądów administracyjnych w zakresie kontroli działalności administracji publicznej ograniczone zostały do oceny działalności tych organów pod względem zgodności z prawem. Działając w granicach przyznanych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych dokonuje oceny prawidłowości zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafności ich wykładni. Dokonując czynności kontrolnych, Sąd zobowiązany jest uwzględnić stan faktyczny i prawny jaki istniał w chwili wydania zaskarżonej decyzji. Należy też dodać, że w myśl przepisu art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi *(Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn.zm., dalej p.p.s.a.)* Sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi, co oznacza, że ma prawo, a nawet obowiązek, wziąć pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze.

Mając na uwadze tak zakreśloną kognicję Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, iż w niniejszej sprawie nie doszło do uchybień uprawniających do wyeliminowania z obrotu prawnego kwestionowanego rozstrzygnięcia.

Uzasadniając powyższe wskazać przede wszystkim należy, że niniejsza sprawa podlegała ponownemu rozpatrzeniu przez tut. Sąd, gdyż wyrokiem z dnia 1 lipca 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 października 2012 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Tym samym Sąd uwzględnić musiał art. 190 p.p.s.a. zgodnie, z którym Sąd któremu sprawa została przekazana związany jest wykładnią prawa obejmującą zarówno prawo materialne jak i procesowe dokonaną w sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Ocena prawna może dotyczyć stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, kwestii zastosowania określonego przepisu prawa do wydania takiej, a nie innej decyzji *(wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 347/13, Lex nr 1356246).*

W realiach niniejszej sprawy uchylając wyrok tut. Sądu Naczelny Sąd Administracyjny po rozważeniu okoliczności faktycznych i prawnych sprawy wskazał wprost, że skarga Bożeny Świtały powinna zostać oddalona, gdyż zaskarżona decyzja odpowiada prawu.

Kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu podlegała decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 18 kwietnia 2012 r., Nr SKO 4136/1/12 uchylająca na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. decyzję Wójta Gminy Miękkinia z dnia 15 grudnia 2011 r. w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie instalacji do przetwarzania odpadów wraz z niezbędną infrastrukturę techniczną na terenie działki nr 541/25 i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia. Zdaniem Kolegium organ I instancji naruszył reguły procedowania, w tym przede wszystkim art. 10 k.p.a., poprzez nie uznanie Heleny Podwin i Michała Podwina – właścicieli działki nr 541/14 za stronę niniejszego postępowania.

Z powyższym stanowiskiem organu nie sposób się nie zgodzić. Skoro bowiem – jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny – Helena Podwin i Michał Podwin są właścicielami nieruchomości rolnej oznaczonej ewidencyjnie jako działka nr 541/14, położonej na północ od terenu zainwestowania, oddzielonego od niego działką nr 541/17, o szerokości ok. 10 m, to ich interesu prawnego wynikającego z normy zawartej w art. 140 k.c. dotyczy postępowanie administracyjne w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie instalacji do przetwarzania odpadów wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na terenie działki nr 541/25 w sytuacji, gdy oddziaływanie tego przedsięwzięcia obejmuje również częściowo ich nieruchomość. Oddziaływanie to wpływa na zakres korzystania z nieruchomości uczestników , a tym samym postępowanie w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie instalacji do przetwarzania odpadów wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną pozostaje w bezpośrednim związku z ich interesem prawnym opartym na normach regulujących prawo własności nieruchomości nr 541/14. Zawarta bowiem w decyzji środowiskowej ocena oddziaływania planowanej

inwestycji na środowisko, zdrowie ludzi i warunki życia a także możliwość określenia w niej warunków mających zapobiegać czy też ograniczać negatywne oddziaływanie tej inwestycji na środowisko sprawia, że rozstrzygnięcie zawarte w tej decyzji ma wpływ na prawa i interesy prawne właścicieli działki sąsiadującej z działką inwestora, a w postępowaniu poprzedzającym wydanie tej decyzji rozstrzygane są kwestie, które będą miały znaczenie dla realizacji przedmiotowej inwestycji, oddziaływującej na sferę prawną Heleny Podwin i Michała Podwina jako właścicieli działki nr 541/14.

Zauważyć też trzeba, że organ odwoławczy w sposób przekonujący przedstawił motywy jakimi kierował się uznając odwołujących się od decyzji Wójta Gminy Miękkinia za stronę postępowania. Wyjaśnił on bowiem, że charakter inwestycji, dla której określono środowiskowe uwarunkowania, będącej instalacją do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów i unieszkodliwiania części odpadów w procesie kompostowania, która będzie funkcjonowała całą dobę, jak również jej charakterystyka w raporcie oddziaływania na środowisko wskazują, że inwestycja ta będzie oddziaływała na działkę skarżących. Rozkład emisji zanieczyszczeń (rys. 6-17 i 20-31), które wprawdzie nie przekraczają poziomów normatywnych, obejmie działkę nr 541/14, jak i działki położonych na południu i zachodzie wzdłuż działek drogowych nr 434 i nr 540. Również gdy chodzi o oddziaływanie akustyczne, to według rys. 18-19 poziom dźwięku na północnej granicy działki wyniesie 50 dB w porze dnia i blisko 45 dB w porze nocy, przy czym wartości te obliczono uwzględniając pas izolacyjny zieleni i tłumiki hałasu, co oznacza, że w stanie wyjściowym poziom emisji hałasu będzie wyższy. Trafnie podkreślił organ odwoławczy, że nie jest dopuszczalne zawężanie pojęcia sąsiedztwa, w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, do bezpośredniego graniczenia z działką, na której ma być realizowania inwestycja, a zwłaszcza sam fakt oddzielenia działki inwestycyjnej od innej nieruchomości pasem gruntu (np. działką drogową) nie pozbawia tej działki charakteru działki sąsiedniej. Podzielić należy również stanowisko organu, że o przymiocie strony postępowania nie decyduje ponadnormatywne oddziaływanie planowanej inwestycji, lecz faktyczne, będące wynikiem jej działalności. Okoliczność, że projektowane przedsięwzięcie spełniając, pod względem emisji dźwięku czy zanieczyszczeń powietrza, obowiązujące standardy, co może warunkować wydanie decyzji pozytywnej, nie stanowi przesłanki do zawężania katalogu stron postępowania.

W tych okolicznościach przyjąć trzeba, że Helena Podwin i Michał Podwin legitymują się interesem prawnym w niniejszym postępowaniu, co też obligowało organ I instancji do przyznania im statusu strony. Zauważyć przy tym trzeba, że interes prawny to interes oparty na normie prawnej, a dokładniej znajdujący swoją podstawę w normach prawa materialnego wszystkich gałęzi prawa – również prawa prywatnego, a potwierdzenie w okolicznościach faktycznych. Ponadto, interes ten musi być konkretny, a więc dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, tj. nadający się do urzeczywistnienia w danej sytuacji faktycznej i prawnej i "wiążący się z realnością, co oznacza, że powinien on istnieć w dacie stosowania norm" (postanowienie NSA z dnia 4 lutego 2011 r., II OZ 18/11, LEX nr 743838), a nie ewentualny, czy potencjalny. Źródłem interesu prawnego mogą być również normy określające prawo własności, co też wskazał wprost Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 maja 2013 r., II OSK 108/12, LEX nr 1328183 odnoszącym się do kwestii kategorii strony postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a co Sąd w składzie orzekającym w pełni podziela. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że prawne konstrukcje legitymacji procesowej służą ochronie interesów prawnych i praw, a prawo własności znajduje swoje konstytucyjne umocowanie zarówno gdy chodzi o jego źródła, jak i gwarancje ochrony (art. 21 ust. 1, art. 64 Konstytucji RP). Postępowania, których wynikiem może być ograniczenie prawa własności i innych praw rzeczowych nie mogą toczyć się bez udziału podmiotów, którym prawa te przysługują, jeżeli ma być zachowany konstytucyjny standard ochrony tych praw. Normy określające prawo własności i inne prawa rzeczowe zawarte z zasady w przepisach z zakresu prawa prywatnego mają charakter norm prawa materialnego stanowiących źródło interesów prawnych, które uzasadniają legitymację procesową również w postępowaniu administracyjnym (art. 28 k.p.a.). Przepis art. 28 k.p.a. i użyte w nim pojęcie interesu prawnego nie uzasadnia zawężania określenia "prawny" wyłącznie do prawa administracyjnego, a wymaga interpretacji celowościowej i systemowej z uwzględnieniem kontekstu konstytucyjnego.

Dostrzeżenie przez organ odwoławczy wadliwości postępowania pierwszoinstancyjnego polegającej na niewłaściwym ustaleniu katalogu stron postępowania jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że decyzja organu pierwszej instancji wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, tj. przede wszystkim art. 10 § 1 k.p.a., co też wypełniać może przesłankę "koniecznego do wyjaśnienia zakresu sprawy mającego istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie" i uzasadnić podjęcie

orzeczenia kasacyjnego. Jak bowiem zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w realiach niniejszej sprawy istotną rolę odgrywa dokument prywatny, jakim jest raport oddziaływania inwestycji na środowisko. Dokument ten podlega ocenie, a m.in. na jego podstawie ustala się zakres oddziaływania inwestycji na środowisko, co przekłada się również na ustalenia w zakresie katalogu stron postępowania administracyjnego. Każda ze stron postępowania administracyjnego ma prawo do uczestniczenia w obydwu jego instancjach. Zapewnienie udziału stronie tylko w jednej instancji, w sytuacji gdy jej uczestnictwo i prezentowana argumentacja mogą mieć wpływ na ocenę przez organ raportu oddziaływania inwestycji na środowisko, wskazuje, że kwestie istotne dla rozstrzygnięcia sprawy nie zostały wyjaśnione. Rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej oznacza skonkretyzowanie normy prawa materialnego z uwzględnieniem interesów wszystkich jego stron (art. 7 k.p.a.). Zwłaszcza w postępowaniach dotyczących spraw wielopodmiotowych i z istoty swej budzącej konflikty, których rozstrzygnięcia mają charakter rozbudowany, wymóg wyważania interesów stron nabiera znaczenia szczególnego. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie budzi wątpliwości stanowisko, zgodnie z którym brak czynnego udziału strony w postępowaniu przed organem pierwszej instancji powoduje, że postępowanie wyjaśniające obarczone jest taką wadą, że zachodzi konieczność powtórzenia czynności procesowych składających się na postępowanie wyjaśniające. Brak zapewnienia stronie uprawnień procesowych gwarantowanych przepisami art. 10 § 1 k.p.a. oraz art. 81 k.p.a. oznacza takie naruszenie przepisów procesowych, które dezawuuje przeprowadzone przed organem pierwszej instancji postępowanie wyjaśniające – choć brak udziału strony w postępowaniu bez własnej winy strony jest również przesłanką wznowienia postępowania, określoną w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., to gdy uchybienie to zostanie dostrzeżone przez organ II instancji na etapie postępowania odwoławczego, istnieje podstawa (art. 138 § 2 k.p.a.) do uchylenia zaskarżonej decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji (por. wyrok NSA z dnia 12 lipca 2011 r., II OSK 1180/10; wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2013 r., II OSK 1608/11).

Odnosząc się do zarzutów skargi należy zauważyć, że organ odwoławczy słusznie zasygnalizował potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi na treść art. 80 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 i zbadania przez organ I instancji zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z

ustaleniami planu miejscowego. Wójt Gminy Miękkinia jedynie bowiem lakonicznie powołał te ustalenia. Nie wykazał już jednak wymaganej w tym przypadku zgodności, co jest niezbędne zwłaszcza w przypadku rozróżniania w akcie wykonawczym przeznaczenia ternu pod obiekty produkcyjne od przeznaczenia terenów pod gospodarowanie odpadami, jak również w sytuacji zwrócenia przez organ uzgadniający uwagi na to, że inwestycja obejmująca gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna być w sposób szczegółowy określona w planie zagospodarowania przestrzennego.

Mając zatem na względzie to, że zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu odpowiada prawu Sąd - na podstawie art. 151 p.p.s.a. - oddalił skargę.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY WE WROCŁAWIU * 2 *

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY
Magda Minkiewicz