

Płock, dnia 19 grudnia 2025r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Płocku, ul. Kolegialna 20B, 09 – 402 Płock

SKO.4105.63.2025

Numer identyfikacyjny sprawy: 1795.2025

D E C Y Z J A

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. 2025, poz. 1691), art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tj. Dz. U. 2018, poz. 570 ze zm.), art. 71 ust. 2 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 (tj. Dz. U. z 2024, poz. 1112),

po rozpoznaniu odwołania z dnia 20 listopada 2025r. (data wpływu do organu I instancji: 21 listopada 2025r.) p.

od decyzji znak: RRGKB.6220.59.2024 z dnia 7 listopada 2025r. wydanej przez Wójta Gminy Rościszewo w przedmiocie odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia pn. „ Budowa chlewni do chowu świń o liczbie stanowisk 1950 sztuk wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą na terenie działki nr ew. 309 obręb Rzeszotary Zawady, gmina Rościszewo”,

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku

o r z e k a:

- uchyła w całości zaskarżoną decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Uzasadnienie

Wskazaną wyżej decyzją, organ pierwszoinstancyjny –Wójt Gminy Rościszewo - odmówił ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia pn. „ Budowa chlewni do chowu świń o liczbie stanowisk 1950 sztuk wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą na terenie działki nr ew. 309 obręb Rzeszotary Zawady, gmina Rościszewo”.

W uzasadnieniu decyzji, organ opisał w sposób szczegółowy stan faktyczny sprawy i wskazał, że planowane przedsięwzięcie zaliczone zostało do przedsięwzięć o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 51 lit. b) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2019, poz. 1839).

Teren, na którym ma być realizowana inwestycja nie jest objęty ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Planowane przedsięwzięcie uzyskało uzgodnienia wskazanych organów specjalistycznych, tj. RDOŚ W Warszawie i Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, a także zostało negatywnie zaopiniowane przez PIS w Sierpcu.

Organ I instancji wymienił w sposób enumeratywny wszystkie protesty i pisemne uwagi do sprawy, jakie w jej toku wnieśli okoliczni mieszkańcy, społeczeństwo (kilka z dnia 28 października 2024r., z dnia 6 października 2025r., z dnia 10 października 2025r.). Organ przytoczył w sposób szczegółowy treść poszczególnych protestów, z których wynika, iż

Mieszkańcy są zdecydowanie przeciwni lokalizacji wnioskowanego przedsięwzięcia na wskazanym terenie.

Wójt wskazał, że w wydał decyzję odmowną, gdyż po przeprowadzonej analizie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, a także po przeprowadzeniu oceny w zakresie wpływu inwestycji na środowisko, zdrowie i warunki życia ludzi ustalił, iż planowane przedsięwzięcie spowoduje pogorszenie stanu środowiska oraz stworzy uciążliwości dla mieszkańców i ich otoczenia. Organ powołał się na następujące okoliczności:

- liczne protesty i sprzeciwy okolicznych mieszkańców wskazują, iż inwestycja będzie generować uciążliwości zapachowe, co niewątpliwie negatywnie wpłynie na zdrowie i życie ludzi. Kierując się zasadą przezorności, organ uznał za pewne negatywne skutki oddziaływania tej inwestycji. Przebywanie ludzi cały czas w strefie oddziaływania inwestycji będzie powodować niekorzystny wpływ na zdrowie i życie ludzi, tj. problemy z oddychaniem, alergie, bóle głowy, złe samopoczucie, poddenerwowanie, a nawet depresję. Najbliższa zabudowa mieszkalna od terenu inwestycji znajduje się w odległości kilkuset metrów, co niewątpliwie wpłynie na dyskomfort życia mieszkańców. Ponadto, w pobliżu istnieją już podobne inwestycje, które w połączeniu z wnioskowanym przedsięwzięciem będą wytwarzać negatywne oddziaływania skumulowane. Oddziaływania odorowe, hałasy, zwiększone zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego, pojawienie się owadów i gryzoni może spowodować zagrożenie epidemiologiczne, wywołać choroby zakaźne, i niewątpliwie pogorszy warunki życia ludzi mieszkających w sąsiedztwie, co skutkuje tym, iż lokalna społeczność nie chce realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia. Jak wskazał Wójt, inwestycja może powodować uciążliwości w postaci nieprzyjemnego zapachu, a kierując się zasadą przezorności, te negatywne skutki należy traktować jako pewność ich występowania. Raport nie zawiera bowiem procedur dotyczących eliminacji uciążliwości zapachowych i hałasu dla mieszkańców najbliższej usytuowanych posesji, a prawna ochrona zdrowia i życia są wartościami nadrzędnymi. Inwestor nie jest w stanie wykluczyć z całą pewnością oddziaływania odorów na środowisko, biorąc pod uwagę lokalizację inwestycji na terenie ścisłej zabudowy mieszkalnej. Jak podniósł Wójt, po zrealizowaniu przedsięwzięcia w pobliżu występowania zabudowy zagrodowo –mieszkalnych, mimo braku regulacji prawnych określających wartości odniesienia substancji zapachowo –odorowych może oddziaływać negatywnie na zdrowie ludzi i stan przyrody, zagrażając w sposób bezpośredni mieszkańcom Rościszewa;

- organ wyjaśnił, iż zbyt bliskie usytuowanie inwestycji od istniejącej zabudowy niewątpliwie będzie negatywnie na nią oddziaływać, przy czym ustalenia autora raportu o oś w zakresie występowania oddziaływań inwestycji tylko w granicach terenu inwestycji nie są zgodne z zasadami logiki i doświadczenia życiowego; emisja gazów do powietrza i przede wszystkim odorów pochodzących z inwestycji bardzo obniży standard życia Mieszkańców, będąc nie tylko uciążliwością zapachową, lecz może ona wywołać poważne dolegliwości zdrowotne (np. układu oddechowego); inwestycja negatywnie wpłynie na rozwój turystyki i rekreacji w rejonie oraz obniży wartość działek, znajdujących się w pobliżu działki inwestorskiej;

- inwestycja jest sprzeczna ze społecznym interesem i oczekiwaniami mieszkańców, a jej realizacja przyniesie wyłącznie korzyść majątkową inwestorowi; inwestycja będzie generować duże ilości gnojowicy, która jest odpadem o wysokiej zawartości substancji wpływających negatywnie na zdrowie ludzi i stan środowiska naturalnego; skala inwestycji, liczba zwierząt, wykraczają znaczenie poza ramy gospodarstwa rolnego, stanowiąc produkcję o charakterze przemysłowym; inwestycja będzie się kumulować z innymi inwestycjami, szczególnie z położoną w pobliżu podobną inwestycją na dużą skalę, teren inwestycyjny stanowi część ekosystemu (las, ciek wodny) który zostanie zanieczyszczony; transport do inwestycji będzie znaczny, co wytworzy nadmierny hałas i zanieczyszczenie powietrza, na terenie tej

miejsowości działa także Stowarzyszenie Victoria (na rzecz dzieci młodzieży, osób niepełnosprawnych i zagrożonych wykluczeniem) – realizacja inwestycji będzie zagrażała bezpiecznym warunkom realizacji tej działalności; Inwestor nie przedstawił żadnych skutecznych rozwiązań w zakresie istniejących konfliktów społecznych, nie odniósł się merytorycznie do poszczególnych kwestii spornych wskazywanych w protestach społeczeństwa; organ odmówił wydania decyzji z uwagi na interesy i dobro Mieszkańców, które zawsze powinny być priorytetem;

- organ I instancji dokonał także oceny dowodu w postaci raportu oś (który zawierał inwentaryzację przyrodniczą) wskazując, iż został on sporządzony przez profesjonalistę – z dokumentu tego nie wynika, aby inwestycja negatywnie oddziaływała na gatunki fauny i flory, co m.in. podnosili m.in. protestujący Mieszkańcy,

- w wyniku weryfikacji ustaleń raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, Wójt ustalił, iż nie zawiera on jednoznacznej gwarancji braku przekroczenia obowiązujących wartości emitowanych do powietrza substancji . Organ powołał się na zasadę przezorności uregulowaną w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. 2019, poz. 1396 ze zm.) zgodnie z którą, kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany , kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. W sytuacji, gdy autor raportu nie wskazał precyzyjnie, w jakim stopniu i zakresie planowana inwestycja będzie oddziaływać na otoczenie , to winien dokonać szczegółowej analizy w tym zakresie. Nawet, jeśli z powodu braku ustawy odorowej skutek realizacji inwestycji jest trudny do przewidzenia, to nie można odstąpić od przeprowadzenia takiej oceny przedsięwzięcia z powołaniem się na brak regulacji prawnych dotyczących jakości zapachowej powietrza;

Jednak organ nie podjął się sporządzenia kontrraportu, gdyż koszty jego wykonania się duże i powinien je ponieść Inwestor , jako podmiot czerpiący korzyści z wydania decyzji ustalającej.

- art. 5 Konstytucji RP oraz art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. 2020, poz. 1219 ze zm.) które formułują i definiują zasadę zrównoważonego rozwoju . Wobec braku ustawy odorowej , w opracowanym raporcie podano przybliżone i szacunkowe dane oddziaływania substancji zapachowych na powietrze w rejonie lokalizacji kurników. Inwestor nie jest w stanie z całą pewnością wykluczyć oddziaływania odorów na środowisko; koniecznym stało się zastosowanie zasady zrównoważonego rozwoju, która służy do rozwiązywania konfliktów między wartościami konkurującymi ze sobą, przy czym jedną z tych wartości jest ochrona środowiska, a drugą wolność gospodarcza oparta na własności prywatnej, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP ; Dogłębna analiza zapisów raportu wskazuje – wg organu – iż zamierzona inwestycja spowoduje zmiany standardów jakości środowiska oraz nie stanowi gwarancji braku uznawanej miary uciążliwości dla mieszkańców miejscowości Rościszewo. Z uwagi na rodzaj, charakter i zakres inwestycji mieszkańcy będą narażeni na wszelkie uciążliwości związane z jej funkcjonowaniem (odory i inne) co narusza zasady współżycia społecznego ; organ miał tu także na uwadze czynniki ekologiczne i społeczne. Projektowana inwestycja stanowi zagrożenie ryzykiem zdrowotnym , ekologicznym, także ingerencję w środowisko społeczno –przyrodnicze.

Od powyższej decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Płocku

- w ustawowo zachowanym terminie i za pośrednictwem Wójta Gminy Rościszewo – złożył Inwestor, tj. p.

Odwołujący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i o wydanie decyzji reformatoryjnej zgodnie z żądaniem zawartym we wniosku. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie przepisów prawa procesowego i materialnego, mających wpływ na wynik sprawy tj. :

- art. 7 K.p.a. poprzez zaniechanie podjęcia czynności niezbędnych do załatwienia sprawy,
- art. 80 K.p.a. poprzez dopuszczenie się przez organ błędnej i dowolnej oceny dowodów, wykraczającej poza zakres przyznanej organowi swobody,

- art. 8 § 1 w zw. z art. 9 K.p.a. poprzez prowadzenie postępowania w sposób sprzeczny z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, a ponadto poprzez całkowicie dowolną ocenę zgromadzonego materiału dowodowego, a co za tym idzie nienależyte wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, w sytuacji, gdy w sprawie nie wystąpiły żadne przesłanki warunkujące wydanie decyzji odmownej, w szczególności braki czy wadliwości raportu ooś – organ nie wzywał Inwestora do jego uzupełnienia w toku sprawy;
- art. 77 § 1 K.p.a. w zw. z art. 80 ust. 1 ustawy środowiskowej poprzez wydanie decyzji z pominięciem istotnych dla sprawy dowodów, w szczególności postanowienia RDOŚ w Warszawie czy postanowienia PGW Wody Polskie oraz z pominięciem ustaleń zawartych w raporcie ooś,
- art. 71 ust. 1 ustawy środowiskowej poprzez bezpodstawne uznanie, że w sprawie zachodzą przesłanki do wydania decyzji odmownej i oparcie wydanej decyzji na przesłankach pozaprawnych,
- art. 191 TFUE poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie skutkujące przyjęciem, że w sprawie z uwagi na rzekomą niepewność co do oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zasadne jest założenie – w oparciu o zasadę przezorności – „pewności” wystąpienia negatywnego oddziaływania inwestycji na środowisko.

W uzasadnieniu odwołania Skarżący wyjaśnił z jakich powodów decyzja organu I instancji powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego; rozszerzył uzasadnienie podniesionych zarzutów; W sprawie nie zostały wskazane żadne aspekty prawne, które uzasadniałyby wydanie decyzji odmownej. Organy specjalistyczne, tj. RDOŚ w Warszawie i PGW Wody Polskie wydały pozytywne opinie i uzgodnienia dla wnioskowanej inwestycji. Organ jako przyczynę wydania decyzji odmownej wskazał na liczne protesty okolicznych mieszkańców i wskazane przez nich okoliczności, tj. nadmierne odory, hałasy, szkodliwe gazy, zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego, pojawienie się owadów i gryzoni, skażenie wody i gruntu w wyniku powstawania odpadów z inwestycji oraz obniżenie wartości nieruchomości sąsiednich. Ochrona praw właścicielskich wynika nie tylko z Konstytucji RP, ale także i z zasady przezorności. Ponadto - wg organu - w raporcie ooś nie wskazano w sposób prawidłowy wariantowości wnioskowanej inwestycji, jednocześnie podnosząc, iż dokumentacja sprawy została złożona w sposób prawidłowy.

Sprzeciw okolicznych Mieszkańców nie mogą stanowić wystarczającej podstawy do wydania decyzji odmownej, a zgoda społeczeństwa nie jest wymagana do wydania decyzji pozytywnej. Skarżący – w odniesieniu do potencjalnych negatywnych oddziaływań inwestycji, w tym odorowych wyjaśnił, iż brak jest regulacji ustawowych w tym zakresie, a art. 85 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska zawiera jedynie ogólny obowiązek ochrony powietrza przed określonymi substancjami w powietrzu, a planowana inwestycja spełnia wymagania w tym zakresie. W raporcie przedstawiono analizę – symulację komputerową rozprzestrzeniania się substancji pyłowo – gazowych – uzyskane wyniki nie wykazują przekroczeń ponadnormatywnych. Zapachy są subiektywną, niemierzalną okolicznością, a kwestie odorowe nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do wydania decyzji odmownej, podobnie jak niezadowolenie lokalnej społeczności. Podobnie, jak zasada przezorności i zasada prewencji, które nie oznaczają konieczności wydania decyzji odmawiającej ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla wnioskowanej inwestycji.

Z całości materiału dowodowego, w tym z postanowień organów specjalistycznych wynika, że inwestycja nie będzie stanowiła zagrożenia dla otoczenia i środowiska naturalnego, a jednocześnie ustawowe przesłanki do wydania pozytywnej decyzji środowiskowej zostały spełnione. Decyzja ta nie ma charakteru uznaniowego, zatem organ właściwy do jej wydania jest związany żądaniem inwestora zawartym we wniosku oraz przepisami prawa regulującymi wydanie decyzji w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia. Powyższe uzasadniało konieczność wniesienia odwołania.

Zgodnie z art. 133 K.p.a. organ I instancji przekazał organowi wyższego stopnia odwołanie wraz z aktami sprawy w ustawowym terminie, nie znajdując podstaw do zmiany zaskarżonej decyzji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku ustaliło i zważyło, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie w sposób określony sentencją niniejszej decyzji.

Tutejsze Kolegium po zapoznaniu się z materiałem dowodowym zgromadzonym w aktach sprawy uznało, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa, co skutkuje jej wadliwością, a w konsekwencji koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego.

Na wstępie wskazać należy, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach reguluje ustawa 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 (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 1094) w dalszej części określana jako ustawa środowiskowa.

Z treści art. 59 ust. 1 i 2 ustawy środowiskowej wynika, że przedsięwzięcia, których realizacja musi być poprzedzona przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko są podzielone na dwie grupy. Pierwsza to, przedsięwzięcia, dla których obowiązek ten wynika bezpośrednio z mocy ustawy, druga zaś, to przedsięwzięcia, w których obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko został stwierdzony w formie postanowienia wydanego na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z treścią art. 71 ustawy środowiskowej, realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko jest dopuszczalna wyłącznie po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Stosownie do art. 73 ust. 1 ustawy środowiskowej, postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia wydaje się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia. Załączniki jakie należy dołączyć do wniosku określa art. 74 ustawy środowiskowej, z uwzględnieniem szczególnych sytuacji przewidzianych w ust. 1a.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy środowiskowej, jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji:

- uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z organami wskazanymi, w tym z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i, w przypadku gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim, z dyrektorem urzędu morskiego; (pkt 1) ,
- zasięga opinii organu, o którym mowa w art. 78, w przypadku przedsięwzięć wymagających decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1-3a, 10-19 i 21-29, oraz uchwały, o której mowa w art. 72 ust. 1b, chyba że - w przypadku przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko - organ ten wyraził wcześniej opinię, że nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (pkt 2) .
- zasięga opinii organu właściwego do wydania pozwolenia zintegrowanego na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, jeżeli planowane przedsięwzięcie kwalifikowane jest jako instalacja, o której mowa w art. 201 ust. 1 tej ustawy (pkt 3) ;
- uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z organem właściwym w sprawach ocen wodnoprawnych, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, chyba że - w przypadku przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na

środowisko - organ ten wyraził wcześniej opinię, że nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (pkt 4);

- zasięga opinii Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki w zakresie bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej - w przypadku obiektów jądowych i składowisk odpadów promieniotwórczych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 listopada 2000r. Prawo atomowe (pkt 5).

Wymagane uzgodnienia dokonywane są przez właściwe organy w oparciu o wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz wypis i wyrys z miejscowego planu bądź informację o jego braku dla danego terenu.

W art. 66 ustawy środowiskowej wskazano elementy, które powinny zostać zawarte w treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Jak wynika z art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać m.in. opis analizowanych wariantów, w tym wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego oraz wariantu najkorzystniejszego dla środowiska wraz z uzasadnieniem ich wyboru.

Analiza wariantowa ma bardzo istotne znaczenie w procesie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Aby zapewnić organowi możliwość przeprowadzenia jak najpełniejszej oceny oddziaływania na środowisko, ustawodawca przewidział obowiązek wskazania w raporcie opisu analizowanych wariantów, co daje organowi możliwość porównania, a nawet wyboru innego, niż zaproponowany przez inwestora, wariantu.

Wynika to wprost z art. 81 ust. 1 ustawy środowiskowej, który stanowi, że jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym, niż proponowany przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji wariant dopuszczony do realizacji lub, w razie braku zgody wnioskodawcy, odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia. Znaczenie wariantowania w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika również z art. 68 ust. 2 pkt 2 ustawy środowiskowej, zgodnie z którym organ, określając zakres raportu, może - kierując się usytuowaniem, charakterem i skalą oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wskazać m.in. rodzaje wariantów alternatywnych wymagających zbadania.

Ustawa środowiskowa nie wprowadza definicji racjonalnego wariantu alternatywnego, podkreślić jednak należy, że celem takiego uregulowania jest wskazanie przez inwestora takiego rozwiązania, które może stanowić alternatywę dla wariantu przedsięwzięcia przez niego wybranego. Posłużenie się w powoływanym art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej, pojęciem racjonalnego wariantu alternatywnego oznacza, iż opisywany w raporcie wariant czy warianty nie mogą mieć charakteru pozornego ani nie mogą być abstrakcyjne z powodu braku możliwości obiektywnych ich zastosowania i z góry skazane na niepowodzenie, lecz muszą to być warianty możliwe do rzeczywistego wprowadzenia.

Udział społeczeństwa w postępowaniu odbywa się natomiast na zasadach określonych w art. 79 ustawy środowiskowej, który w ust. 1 stanowi, że 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. W art. 36 ustawy środowiskowej, przewidziana jest możliwość zorganizowania rozprawy administracyjnej.

Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko podaje do publicznej wiadomości informację o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz

dokumentacją sprawy, w tym z uzgodnieniami i opiniami organów, o których mowa w art. 77 ust. 1 (art. 85 ust. 3 ustawy środowiskowej).

Stosownie do art. 85 ust. 1 ustawy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga uzasadnienia. Zgodnie z art. 85 ust. 2 pkt 1 ustawy środowiskowej, uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w przypadku gdy została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinno zawierać:

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 regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz opinie organu, o którym mowa w art. 78,

- wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone,

c) uzasadnienie stanowiska, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 4.

Zgodnie z art. 82 ust. 3 ustawy środowiskowej, charakterystyka przedsięwzięcia stanowi załącznik do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Po treści art. 85 ust. 3 zd. 1 ustawy, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko podaje do publicznej wiadomości informacje o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz dokumentacją sprawy, w tym z uzgodnieniami i opiniami organów, o których mowa w art. 77 ust. 1.

Zaznaczyć należy, że stosownie do przepisów ustawy środowiskowej, organ odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia w przypadkach ściśle określonych w ustawie i należą do nich:

- niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 ustawy),

- odmowa uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez organ współdziałający (art. 80 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 77 ust. 1 ustawy),

- brak zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w innym wariantcie, niż proponowany przez wnioskodawcę, w sytuacji, gdy organ skorzysta z możliwości określonej w art. 81 ust. 1 ustawy,

- wykazanie znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 przy jednoczesnym braku spełnienia przesłanek z art. 34 ustawy o ochronie przyrody (art. 81 ust. 2 ustawy),

- jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie to wpływa negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz art. 61 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację tego przedsięwzięcia, o ile nie zostaną spełnione warunki, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 tej ustawy (art. 81 ust. 3 ustawy).

Zauważyć przy tym należy, że ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 1712), w dalszej części określaną jako ustawa zmieniająca, która weszła w życie w dniu 24 września 2019 r. dokonano zmian w przepisach ustawy środowiskowej. Przepis przejściowy – art. 4 ustawy zmienianej stanowi, że do spraw wszczętych na podstawie ustaw

zmienianych w art. 1 oraz w art. 3 i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe (ust. 1). Do spraw wszczętych na podstawie ustawy zmienianej w art. 1 i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 63, art. 64 ust. 1 i 3a, art. 65, art. 74 ust. 3b-3h, art. 84 ust. 1 i 1a oraz art. 86d ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (ust. 2). Czynności dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przez organ właściwy w dniu wszczęcia postępowania pozostają w mocy (ust. 3).

W niniejszej sprawie zastosowanie znajdują przepisy w brzmieniu obowiązującym już po nowelizacji ustawy, tj. po dniu 24 września 2019r. Z uwagi na to, że w przedmiotowej sprawie z wnioskiem z dnia 3 października 2024r. do Wójta Gminy Rościszewo o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia wystąpił inwestor – to uznać należy, że postępowanie zostało wszczęte po dacie 24 września 2019 r.

Planowana inwestycja kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 51 lit. b) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (tj. Dz. U. 2019, poz. 1839), a dla terenu inwestycji nie opracowano miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – tak: zaświadczenie Wójta Gminy Rościszewo z dnia 17 października 2023r. znak: RRGKB. 6724.1.131.2023.(str. 6 akt sprawy). Wniosek inwestorski z dnia 3 października 2024r. spełnia wymogi ustawowe, o których mowa w art. 73 i 74 ustawy ooś.

Wniosek wraz z raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko z września 2024r. wraz z Inwentaryzacją Przyrodniczą terenu planowanej inwestycji oraz następnie dokonanymi uzupełnieniami tego raportu, został przedłożony przez organ I instancji specjalistycznym organom, celem uzgodnienia wnioskowanego przedsięwzięcia i zajęcia przez nie wymaganego ustawą stanowiska.

Kolejno wskazać należy, że:

- Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Sierpcu w dniu 19 listopada 2024r. wydał Opinię Sanitarną znak: PPIS/ZNS.9022.14.4125.2024 w której zaopiniował negatywnie przedmiotowe przedsięwzięcie w zakresie wymagań higienicznych i zdrowotnych (a którą następnie podtrzymał po otrzymaniu uzupełnień raportu ooś dokonanych przez Inwestora),
- Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie (PGW Wody Polskie) postanowieniem z dnia 20 stycznia 2025r. znak: W.RZŚ.4900.123.2024.GD.3 uzgodnił pozytywnie realizację przedsięwzięcia, określając również warunki jego realizacji, eksploatacji czy użytkowania;
- Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie postanowieniem z dnia 2 września 2025r. znak: WOOS - I4221.350.2024.MKA.3 uzgodnił pozytywnie realizację przedsięwzięcia, określając również warunki jego realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz wykazanie w decyzji wymagań dotyczących ochrony środowiska zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy środowiskowej;

Wskazać należy, że ustalenia organu I instancji w zakresie negatywnego oddziaływania inwestycji na środowisko (które zdaniem organu I instancji niewątpliwie będą miały miejsce) opierają się na przypuszczeniach i domysłach i są sprzeczne z wydanymi uzgodnieniami współdziałających w sprawie wskazanych wyspecjalizowanych organów. Zespół orzekający tut. Kolegium wyjaśnia, że uzgodnienie - w przeciwieństwie do opinii - jest formą o znaczeniu stanowczym, wiąże organ administracyjny rozstrzygający w postępowaniu głównym. Wiążący charakter stanowiska zajętego przez organ uzgadniający wyraża się w niemożności wydania decyzji pozytywnej w przypadku negatywnego stanowiska organu uzgadniającego, a także w niedopuszczalności określenia w decyzji pozytywnej warunków realizacji przedsięwzięcia w

sposób odmienny niż uczynił to organ uzgadniający (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 marca 2011 r., IV SA/Po 751/2010, LEX). Oznacza to, iż organ prowadzący postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań może - przy spełnieniu określonych warunków - wydać decyzję negatywną, mimo pozytywnych uzgodnień.

Musi to jednak szczegółowo uzasadnić odnosząc się do całego zgromadzonego materiału dowodowego, w tym w szczególności do raportu i postanowienia organu uzgadniającego.

Tymczasem, organ I instancji, podważając wnioski wynikające z treści raportu i wydanych na jego podstawie uzgodnień przez : Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, nie przeprowadził jakichkolwiek dowodów, które w sposób przekonujący poparłyby jego negatywne stanowisko w sprawie. Zaskarżona decyzja w swym uzasadnieniu w ogóle nie zawiera jakiegokolwiek odniesienia do uzgodnień z organami właściwymi, o jakie wystąpił Wójt w trybie art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 3.10.2008 r. Wprawdzie organ opisał dokładnie stan faktyczny sprawy i wskazał, że organy specjalistyczne wydały swoje rozstrzygnięcia, to jednak brak jest samodzielnej oceny i stanowiska organu I instancji odnośnie rozstrzygnięć zarówno RDOŚ w Warszawie, Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie oraz PPIS w Sierpcu. Wójt winien dokonać samodzielnej, precyzyjnej i rzetelnej analizy ich treści; Ustalenia organów uzgadniających wiążą organ główny w postępowaniu a w sytuacji, gdy organ orzeka odmiennie wobec wydanych uzgodnień (opinii), to treść decyzji środowiskowej powinna zawierać stanowisko organu I instancji w tym przedmiocie, merytoryczną polemikę w zakresie, w którym organ nie zgadza się ze stanowiskiem tych organów.

W ponownie prowadzonym postępowaniu organ winien przedstawić kontrdowody, świadczące o ewentualnie odmiennie ustalonym przez niego stanie faktycznym i prawnym sprawy, własną ocenę i analizę w tym przedmiocie.

W spornej sprawie brak jest w decyzji takiego stanowiska Wójta, co uniemożliwia zarówno stronom, jak i organowi odwoławczemu zweryfikowanie treści decyzji w tym zakresie;

Dodatkowo, Kolegium zauważa ponadto, że w przedmiotowej decyzji organ I instancji wskazał (w pkt 2 rozdzielnika decyzji), że otrzymują ją „ Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Gminy w Rościszewie”, co niewątpliwie stanowi naruszenie przepisu art. 107 § 1 pkt 3 Kpa, zgodnie z którym, decyzja powinna zawierać m.in. oznaczenie strony lub stron. Oznaczenie strony polega: a) w przypadku stron będących osobami fizycznymi na podaniu imienia i nazwiska, a niekiedy, gdy wiąże się to z kwestią uprawnień do wykonywania określonych czynności zawodowych lub zajęć - także na podaniu zawodu (zajęcia) stron; b) w przypadku innych stron: osób prawnych (w tym osób prawnych sfery gospodarczej, np. różnego rodzaju spółek), organów państwowych i samorządowych, państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych oraz różnorodnych podmiotów nie będących osobami prawnymi – na podaniu ich nazwy i siedziby (a także siedziby ich organów, jeżeli znajduje się ona poza siedzibą tych jednostek), gdy zaś chodzi o jednostki terenowe (jak np. filie, ekspozytury) siedziby tych jednostek. Oznaczenie ustalonych przez organ stron postępowania, winno się znaleźć w decyzji zgodnie z art. 107 § 1 pkt 3 Kpa.

Tymczasem, BIP Gminy Rościszewo nie może być stroną postępowania administracyjnego; organ w ogóle nie wymienił stron postępowania – z wyjątkiem Inwestora, co czyni decyzję wadliwą.

Jak wynika z zaskarżonej decyzji, przyczyną wydania decyzji odmownej było:

1) brak możliwości ustalenia faktycznego zakresu oddziaływania inwestycji (głównie odorowego, ale też emisji substancji do powietrza atmosferycznego, oddziaływania hałasowego) na podstawie wniosku inwestorskiego wraz z jego załącznikami (raport oos),

- 2) liczne sprzeciwy i protesty okolicznych mieszkańców, którzy są przeciwni realizacji wnioskowanej inwestycji;
- 3) brak możliwości precyzyjnego ustalenia wpływu inwestycji na środowisko naturalne oraz możliwość wystąpienia negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na elementy składowe środowiska naturalnego, w tym na zdrowie i życie ludzi,
- 4) zasada przezorności i prewencji.

Organ II instancji nie podziela stanowiska Wójta Gminy Rościszewo w przedmiocie odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia.

Z art. 80 ust. 1 ustawy wynika, że jeżeli 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.

Przepis powyższy nie wprowadza zamkniętego katalogu środków dowodowych w postępowaniu w sprawie środowiskowych uwarunkowań, jednak w sposób jednoznaczny wskazuje, co powinno stanowić dla organu administracji zasadniczą podstawę dowodową. Potwierdzają to wymagania formalne, stawiane uzasadnieniu takiej decyzji (art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy) – tak też wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 maja 2019r. sygn. akt IV SA/Wa 3335/18, LEX nr 3059882.

Ad 1)

Jeśli chodzi o wskazaną przez Wójta okoliczność, iż realizacja inwestycji przyczyni się do wzmożonych uciążliwości w tym o charakterze odorowym, to podnieść należy, że twierdzenie to ma charakter hipotetyczny, gdyż nie zostało poparte żadnym dowodem. W sytuacji braku regulacji prawnych odnośnie uciążliwości zapachowych, brak jest podstawy prawnej do jednoznacznego uznania, że dana inwestycja będzie stanowić dla środowiska zagrożenie w tym zakresie. Pomocniczo w takich sytuacjach można posiłkować się przepisami dotyczącymi zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska naturalnego (powietrza), względnie dotyczącymi norm hałasowych; ustalenia raportu odnoszą się do tych kwestii, wskazując na przeprowadzoną analizę uciążliwości obiektu dla powietrza (m.in. str. 53 - 63 raportu) z której wynika, że nie zostaną przekroczone dopuszczalne stężenia zanieczyszczeń w powietrzu; treść raportu zawiera także analizę uciążliwości obiektu dla powietrza z wyszczególnieniem oddziaływań odorowych).

W raporcie odniesiono się także do oddziaływań hałasowych- poziom hałasu emitowanego do środowiska nie pogorszy w sposób znaczący tzn. ponadnormatywny istniejących warunków akustycznych w środowisku (str. 63 - 69 raportu), z którego wyraźnie wynika, że poziom hałasu emitowanego do środowiska przez inwestycję, nie pogorszy w sposób znaczący, tzn. ponadnormatywny istniejących warunków akustycznych w środowisku.

Organ I instancji winien dokonać analizy potencjalnego zagrożenia czy negatywnego wpływu na otoczenie planowanej inwestycji za pomocą wszelkich dostępnych środków dowodowych. Decyzja nie zawiera wskazania żadnych dowodów, na których oparł się organ, a którym odmówił wiarygodności. Organ nie przedstawił żadnych danych, na podstawie których można wywnioskować, że w związku z lokalizacją wnioskowanego przedsięwzięcia zostaną przekroczone ustawowe standardy.

Kolegium wyjaśnia także, iż odnośnie spodziewanych uciążliwości zapachowych związanych z eksploatacją planowanej inwestycji zauważyć należy, że ustawodawca nie wprowadził odpowiedniej normy dotyczącej ochrony powietrza przed zapachami.

Pomimo wynikającego z art. 85 Prawa ochrony środowiska obowiązku ochrony powietrza ustawodawca nie przewidział w polskim porządku prawnym ochrony powietrza przed zapachami, a jedynie przed określonymi substancjami w powietrzu. Zapach, czy też odór jest substancją niemierzalną, zaś jego odczuwanie w każdym przypadku ma charakter subiektywny. Zapachy, pomimo że mogą być uciążliwe, nie mogą być badane, gdyż w polskim systemie prawnym nie obowiązują normy prawne, które odnosiłyby się do zapachów (por. wyrok NSA z dnia 2 lutego 2010 r. sygn. II OSK 223/09 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2014 r. sygn. akt VIII SA/Wa 911/13, LEX). W takiej sytuacji, za kryterium oceny w tym zakresie przyjmuje się średnioroczne i godzinowe stężenia amoniaku i siarkowodoru (por. wyrok NSA z dnia 2 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 223/09 poprzedzony wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 16 października 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 370/08, LEX).

Organ I instancji wyraził swoje stanowisko w przedmiotowej kwestii w oparciu o brak stosownej regulacji oraz brak możliwości zmierzenia uciążliwości zapachowych; Wójt w żaden sposób nie odniósł się do konkretnych ustaleń raportu ooś, w którego treści wskazano warunki mające na celu ograniczenie uciążliwości zapachowych z odniesieniem się do konkretnych rozwiązań zawartych w raporcie wraz z jego uzupełnieniami; racjonalne zużycie wody i energii elektrycznej, ograniczenie ilości wytwarzanych odpadów, brak magazynowania o przetrzymywania gnojowicy na terenie fermy poza budynkiem chlewni, odpowiednie sterowanie procesem chowu w zakresie optymalnego doboru paszy w celu minimalizacji emisji amoniaku, przestrzeganie dozwolonych okresów i dawek nawożenia gnojowicą i jej transport do miejsc jej przeznaczenia w sposób zabezpieczony przed przeciekami i emisją nieorganicznych odorów, gromadzenie ścieków w szczelnym zbiorniku i ich wywóz do oczyszczalni ścieków (str. 97 raportu ooś).

Ponadto, Inwestor deklaruje także: utrzymanie wysokiego poziomu higieny w budynkach inwentarskich oraz ich otoczeniu, wyposażenie pomieszczeń w wentylację, utrzymanie czystości powierzchni wewnątrz i na zewnątrz budynku; wskazano także obowiązki w zakresie magazynowania powstałych odpadów w tym niebezpiecznych, postępowania z powstałym obornikiem , ściekami bytowymi, czyszczeniem pomieszczeń, postępowaniem z wodami opadowymi – tymczasem organ I instancji w ogóle nie ocenił zawartych w treści postanowień czy opinii środków służących ograniczeniu uciążliwości zapachowych (por. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia sygn. akt II SA/Po 761/16, LEX);

SKO w Płocku podziela pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie –a wydanego w sprawie o analogicznym stanie faktycznym - który stoi na stanowisku, iż brak regulacji prawnych w zakresie norm odorowych nie zwalnia organu właściwego do wydania decyzji środowiskowej do zbadania kwestii wpływu wnioskowanego przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania m. in. zapachowego (odorowego). I tak w swoim prawomocnym wyroku z dnia 9 marca 2023r. sygn.. akt IV SA/Wa 1597/22 WSA w Warszawie wskazał, iż dla przedsięwzięcia znacząco oddziałującego na środowisko o znacznym zasięgu (inwestycji tożsamej jak tak, której dotyczy niniejsze postępowanie) należy w sposób wyczerpujący ustalić zakres odorowego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko.

Sąd podniósł, iż: „w nawiązaniu do licznego orzecznictwa sądowego , analizującego zagadnienia w trybie i na zasadach określonych w u.u.i.ś. środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięć z zakresu chowu i hodowli zwierząt, których eksploatacja może się łączyć z emisją odorów, stwierdzić należy, co następuje:

- niesporny fakt nieokreślenia w polskim systemie prawa stosownych norm odorowych nie zwalnia organów orzekających w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko od ustalania zakresu prognozowanej uciążliwości tego rodzaju, wyczerpująca analiza takiej uciążliwości , operująca w pierwszej kolejności czytelnym oszacowaniem jej zakresu przestrzennego (tj. wskazaniem

w szczególności w formie graficznej konkretnego obszaru , w którym uciążliwość ta może wystąpić) oraz intensywności, a zatem nie ograniczająca się jedynie do przywołania standardowych zaleceń sanitarnych , organizacyjnych czy też dotyczących żywienia zwierząt hodowlanych, winna być składnikiem raportu ooś, przedkładanego przez inwestora, organ prowadzący postępowanie winien dokonać szczególnie wnikliwej oceny wiarygodności w/w ustaleń raportu w szczególności pod kątem ich kompletności , logiczności oraz pod kątem tego, czy odwołuje się ona ściśle do uwarunkowań faktycznych danej sprawy,

- z obowiązku wnikliwej weryfikacji przez organ danych zawartych w raporcie nie zwalnia uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia przez RDOŚ, w przypadkach budzących wątpliwości, czy też w przypadku spodziewanej dużej emisji odorów przez przedsięwzięcie , wynikającej w szczególności z dużych rozmiarów przedsięwzięcia , organ winien rozważyć powołanie biegłego celem ustalenia prawidłowości raportu, kwestii emisji odorów nie można sprowadzać do oceny przekroczeń dozwolonych emisji siarkowodoru oraz amoniaku, albowiem próg wyczuwalności zapachowej może leżeć znacznie poniżej wartości stężeń dopuszczalnych w powietrzu określonych w odpowiednich przepisach, stwierdzenie braku możliwości zapobieżenia przy eksploatacji planowanego przedsięwzięcia znacznym uciążliwościom odorowym może prowadzić do odmownego rozpatrzenia wniosku inwestora ,, Jak wskazał WSA w Warszawie, w tym kontekście należy powołać m. in:

- wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2002r. sygn. akt II OSK 1615/21 publ. CBOSA stwierdzający, iż „ w orzecnictwie NSA ugruntowany jest pogląd i nie jest kwestionowany, wg którego brak norm odorowych nie zwalnia organów od zajęcia się tą problematyką , istotna z punktu widzenia ochrony środowiska, życia i zdrowia ludzi i poddanie jej ocenie (por. wyrok NSA z dnia 14.11. 2021r. sygn.. akt II OSK 1238/11 oraz wyrok NSA z 24.02.2022 sygn. akt III OSK 1066/21). Pomocnym w wyjaśnieniu powyższej problematyki może być przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego , który umożliwi wyjaśnienie istotnych okoliczności do rozstrzygnięcia tego problemu. Przeprowadzenie takiego dowodu daje przepis art. 84 § 1 K.p.a. Ewentualne przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego pozwolić może na uzyskanie niezbędnej w tym zakresie wiedzy specjalistycznej wymaganej do oceny oddziaływania emisji odorów i gazów na środowisko i poddać ocenie , czy w tym zakresie zastrzeżenia przez lokalną społeczność są oparte li tylko na subiektywnych odczuciach czy też nie (..). Sam fakt, że w raporcie nie stwierdzono negatywnego oddziaływania emisji odorów i gazów na środowisko i stwierdzenie, że nie będą one przekraczać granic terenu przedsięwzięcia nie uzasadnia przyjęcia, że okoliczność ta została w sposób wyczerpujący wyjaśniona.

Nadto samo doświadczenie życiowe, jakie posiada każdy obywatel odnośnie realizacji takich przedsięwzięć wskazuje, że kwestie te należy badać w sposób szczególnie staranny. Ma to zapewnić uzupełnienie w tym zakresie postępowania wyjaśniającego przez organy, w tym przez przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego. Również przeprowadzenie opinii z biegłego umożliwi ocenę, czy przedstawione w raporcie warianty przedsięwzięcia odpowiadają kryteriom określonym w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.u.i.ś. Zarówno organ, jak i sąd w zakresie w jakim wymagana jest wiedza specjalistyczna , nie może zastępować w tym zakresie biegłego , a jedynie może poddawać ocenie, czy dokonane ustalenia w drodze przeprowadzonego dowodu są wystarczające do dokonania niezbędnych ustaleń (tak też wyrok NSA z 24.02.2022r. sygn.. akt III OSK 1066/21,

- wyroki WSA w Warszawie z dnia 7.04.2022 sygn. akt IV SA/Wa 1876/21 z dnia 30 maja 2022, sygn. akt IV SA/Wa 604/22 z których wynika, iż „ Potrzebę dokonania wnikliwej oraz wieloaspektowej weryfikacji przez organy informacji zawartych w raporcie z uwzględnieniem zasad ogólnych ochrony środowiska, w tym zasady prewencji oraz przezorności , a także celów dyrektywy EIA potwierdza również aktualne orzecnictwo i piśmiennictwo krajowe. Dobrą tego egzemplifikacją jest stanowisko, że podstawą odmowy wydania decyzji środowiskowej może być nadmierne negatywne oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w tym zdrowie

psychiczne ludzi, również w przypadku gdy brak jest przepisów określających dopuszczalne normy danych negatywnych oddziaływań na środowisko, jak ma to miejsce w odniesieniu do uciążliwości odorowych pochodzących z przemysłowych ferm drobiu lub świń (np. wyroki NSA z 25.05.2020r. II OSK 2874/19 ; z dnia 14.03.2018r. II OSK 1281/16 oraz z dnia 12.02.2018r. II OSK 1157/17 – CBOSA oraz P. Korzeniowski , Glosa do wyroku WSA w Warszawie z dnia 9 września 2020r. IV SA/Wa 2720/19, OSP 2021/12/106.

Z obowiązku wnikliwej weryfikacji przez organ danych zawartych w raporcie nie zwalnia uzgodnienie warunków realizacji inwestycji przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Innymi słowy, pozytywne stanowisko organu uzgadniającego nie zwalnia organu głównego od samodzielnej oceny kompletności raportu, a także weryfikacji stanowiska organu współdziałającego , gdyż to organ główny odpowiada za wydanie rozstrzygnięcia (tak wyrok NSA z 19.09.2019. II OSK 2156/18 CBOSA) .

Sąd podkreślił (wyrok NSA z 11.07. 2017 II OSK 2032/16 CBOSA oraz wyrok NSA z 30.07.2019r. II OSK 1686/18, CBOSA), iż raport, jakkolwiek powinien być opracowaniem eksperckim, to jest dokumentem prywatnym i nie korzysta z domniemań przewidzianych w art. 76 K.p.a. ani nie posiada wzmocnionej mocy dowodowej na równi z opinią biegłego wykonaną na zalecenie organu (art. 84 K.p.a.) . W szczególności to inwestor decyduje o wyborze autora raportu oraz finansuje prace nad raportem.

Brak jest tu zatem charakterystycznej dla dowodu z opinii biegłego przesłanki obiektywizmu (art. 84 § 2 K.p.a.) . Podsumowując, organ jest uprawniony, a wręcz zobowiązany do dokonania samodzielnej oceny, czy raport jest rzetelny, spójny oraz wolny od niejasności czy nieścisłości. Należy podkreślić, że kwestii emisji odorów nie można sprowadzać do oceny przekroczeń dozwolonych emisji siarkowodoru oraz amoniaku. W aktualnym orzecznictwie NSA nie budzi już wątpliwości, że badanie wpływu planowanego przedsięwzięcia na zdrowie ludzi (art. 3 ust. 2 ustawy ocenowej) winno obejmować również wpływ na zdrowie psychiczne ludzi, który to aspekt jest szczególnie istotny w odniesieniu do uciążliwości odorowych (niezależnie od wpływu na zdrowie somatyczne, którego to aspektu zdrowia dotyczą m.in. dopuszczalne normy siarkowodoru i amoniaku, określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 26.01.2010r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu). Warto w tym miejscu odwołać się do przygotowanego w 2016r. na zlecenie Ministra Środowiska przez zespół pod kierunkiem prof. J. Zwoździaka specjalistycznego opracowania pt. „Lista substancji i związków chemicznych , które są przyczyną uciążliwości zapachowej” , gdzie stwierdza, że istnieją niebudzące wątpliwości dowody pośrednie na to, że odory m.in. obniżają komfort życia, wywołują nasilenie takich niekorzystnych objawów psychosomatycznych jak: rozdrażnienie, bóle głowy, nudności , trudności z koncentracją, utrata łaknienia, trudności z zasypianiem i szereg innych niekorzystnych objawów; ich niekorzystne działanie jest zbliżone do działania hałasu .

Skoro w raporcie w ogóle nie poddano właściwej ocenie emisji odorów, stanowiących jedno z głównych zanieczyszczeń emitowanych w procesie przemysłowej hodowli drobiu lub świń , to tym bardziej nie można było zbadać skumulowanych oddziaływań z podobnymi przedsięwzięciami .

Z kolei w wyroku WSA w Warszawie z dnia 30.05.2022r. sygn.. akt IV SA/ Wa 604/22 wskazano, iż „ Przy ocenie występowania uciążliwości odorowych pochodzących z przemysłowych ferm drobiu na nieruchomości sąsiednie należy mieć również na uwadze, że w prawie polskim, inaczej niż w porządkach prawnych wielu innych państw, brak jest wciąż norm określających dopuszczalny poziom takich emisji. W aktualnym orzecznictwie przyjmuje się jednak, że brak norm nie zwalnia organów ochrony środowiska z obowiązku badania, czy taki negatywny wpływ występuje (tak: wyroki NSA z 25.05.2020, II OSK 2874/ 19, z dnia 14 .03.2018. II OSK 1281/16 oraz z 12.02. 2018r. II OSK 1157/17 –CBOSA oraz P. Korzeniowski

, Glosa do wyroku WSA w Warszawie z dnia 9 września 2020r. IV SA/Wa 2720/19, OSP 2021/12/106.

W świetle tych niespornych faktów należy mieć na uwadze, że w opracowanym przez Ministerstwo Środowiska w marcu 2019r. projekcie ustawy o minimalnej odległości od planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie można wiązać z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej, przewidziano, że minimalna odległość instalacji chowu lub hodowli zwierząt o obsadzie większej niż 500 DJP od budynku mieszkalnego wynosi 500m (..) Warto dodać, że odległości proponowane w powołanym projekcie ustawy znajdują się poniżej średnich odległości obowiązujących w innych krajach. W szczególności, z dokonanego w 2001r. przez irlandzką Agencję Ochrony Środowiska przeglądu regulacji i zaleceń dotyczących minimalnych odległości między chlewniami a terenami mieszkalnymi wynika, że wartości te w przybliżeniu wahały się od kilkuset metrów w Holandii do 3600m w Stanach Zjednoczonych (tak: *Odour Impacts and Odour Emission Control Measures for Intensive Adiculture. Final report, Environmental Protection Agency 2001*, str. 41).

Odnosząc powyższe uwarunkowania prawne do stanu faktycznego sprawy, Kolegium wskazuje, że ocena oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko musi uwzględniać oczywisty fakt, iż jest to przedsięwzięcie o dużych rozmiarach, istotnie wpływające na sąsiednie otoczenie. Argumentacja zawarta w zaskarżonej decyzji organu I instancji nie daje przekonujących podstaw do przyjęcia, że kwestia odorowego oddziaływania planowanej inwestycji została wyczerpująco zbadana w ramach oceny oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 8 u.u.i.ś.

O kwestii istnienia negatywnego zasięgu inwestycji oddziałującego na tereny sąsiednie nie przesądzają pozytywne uzgodnienia organów specjalistycznych, a nie też przywołane w raporcie działania, mające na celu zmniejszenie przedmiotowego oddziaływania.

Jak już wskazano wyżej, pozytywne uzgodnienia i opinie właściwych organów nie są wiążące dla organu głównego, ale także raport który jest kluczowym dowodem w sprawie podlega w toku sprawy ocenie pod kątem tego, czy odpowiada przepisom prawa, w tym w szczególności, czy spełnia ustawowe wymagania co do jego zawartości określonej w art. 66 u.u.i.ś. oraz czy jest spójny, logiczny i przekonujący.

Planowana inwestycja ma znaczne rozmiary, a jej eksploatacja może generować bardzo intensywne oddziaływania odorowe, co wpływa w oczywisty sposób na standard, którego musi dochować raport w części analizującej prognozowane oddziaływanie tego rodzaju.

Szczególny akcent należy położyć w tym miejscu na konieczność szczegółowego zanalizowania w raporcie wszystkich aspektów stanu faktycznego sprawy, mogących mieć wpływ na oddziaływanie odorowe przedsięwzięcia (wielkość terenu inwestycji, odległość emitorów od zabudowań, uwarunkowania pogodowe itd.), nie zaś ograniczanie się do ogólnych, abstrakcyjnych zaleceń kierowanych generalnie do podmiotów zajmujących się chowem zwierząt, mających teoretycznie prowadzić do zmniejszenia oddziaływania odorowego. Nie można bowiem wykluczyć tego, iż z uwagi na uwarunkowania faktyczne sprawy środki te w oczywisty sposób nie będą w stanie zapobiec niepożądanemu oddziaływowaniu. Oddziaływania odorowe przedsięwzięcia nie zostały poddane analizie w sporządzonym raporcie ooś. Kolegium wskazuje, że każda substancja odorotwórcza posiada charakterystyczne minimalne stężenie wyczuwalne poprzez zmysł powonienia. Dla większości tych substancji próg wyczuwalności zapachowej leży znacznie poniżej wartości stężeń dopuszczalnych w powietrzu określonych odpowiednimi rozporządzeniami. Stwierdzić należy, iż jakkolwiek w raporcie powołano działania ograniczające uciążliwości zapachowe z budynków inwentarskich, czy też metody żywieniowe, pozwalające obniżyć emisję odorów, to mankamentem raportu ooś jest brak oszacowania zasięgu terytorialnego i rozkładu

intensywności prognozowanego oddziaływania odorowego inwestycji. Powyższe nie pozwala na jednoznaczną ocenę, czy proponowane środki byłyby w tej sytuacji skuteczne.

Kwestie ewentualnych odorów można by także rozpatrywać w kontekście danych zawartych w raporcie ooś (str. 97 – opis przewidywanych działań mających na celu unikanie, zapobieganie , ograniczanie negatywnych oddziaływań na środowisko w tym na powietrze atmosferyczne oraz w części dotyczącej ewentualnych konfliktów społecznych (str. 101 raportu ooś), jednak brak jest w raporcie szczegółowych rozwiązań odnośnie kwestii zminimalizowania immisji w postaci oddziaływań odorowych inwestycji. Jakkolwiek w raporcie nie stwierdzono w sposób kategoriyczny, iż planowane przedsięwzięcie de facto nie będzie źródłem istotnych uciążliwości zapachowych , to niemniej wiarygodność tego ustalenia raportu, czy też co najmniej jego nieścisłości budzi wątpliwości organu II instancji w świetle braku stosownych regulacji prawnych w tym zakresie.

Należy zdecydowanie podkreślić, iż jakkolwiek wspomniany już brak regulacji odorowych obiektywnie utrudnia do pewnego stopnia dokonywanie koniecznych ustaleń faktycznych, o tyle w żaden sposób ich nie uniemożliwia, w tym w szczególności przy wykorzystaniu wiadomości specjalnych. W sytuacji, w której inwestycje z zakresu hodowli zwierząt nie należą do przedsięwzięć co do istoty nowatorskich, eksperymentalnych, a przeciwnie do przedsięwzięć realizowanych i funkcjonujących co najmniej od kilkudziesięciu lat, w oczywisty sposób różne aspekty tego funkcjonowania , w tym powodowanie uciążliwości odorowych (w tym w szczególności typowy zasięg terytorialny takich uciążliwości , jak też co najmniej szacunkowa skala natężenia takiej uciążliwości) są bez wątpienia znane osobom posiadającym odpowiednią wiedzę w tym zakresie. Zdecydowanie również należy odrzucić jako okoliczność mogącą uzasadniać odstępowanie od dokonania w/w ustaleń rzekoma całkowita relatywność, czy też subiektywizm ocen co do uciążliwości odorowej danego przedsięwzięcia . W/w stanowisko kłóci się bowiem w oczywisty sposób ze wskazaniami doświadczenia życiowego, w świetle których wprawdzie próg odczuwania uciążliwości odorowej może różnić się w przypadku poszczególnych osób, niemniej okoliczność ta nie jest równoznaczna z nieistnieniem utrwalonej i łatwo dostępnej wiedzy na temat stopni uciążliwości odorowej, odbieranej przez zdecydowaną większość ludzi jako np. niska, średnia, wysoka czy też bardzo wysoka.

Ponownie należy poczynić oczywiste zastrzeżenie, iż zagadnienie uciążliwości odorowej należy ściśle odróżnić od zagadnienia emisji gazów do powietrza (amoniaku, siarkowodoru). Aczkolwiek w/w gazy mają właściwości odorotwórcze, to dotrzymywania przez inwestora wymogów co do dopuszczalnego pułapu takiej emisji (wymogi te ściśle określają stosowne przepisy wykonawcze) nie można utożsamiać z brakiem uciążliwości odorowych. Nie ulega wątpliwości, iż pomimo pozytywnego uzgodnienia przedsięwzięcia przez RDOŚ, organ ten nie analizował dogłębnie kwestii uciążliwości odorowej przedsięwzięcia, ograniczając się do stwierdzenia braku regulacji prawnych uniemożliwiających dokonanie oceny w tym zakresie (str. 6 postanowienia z dnia 2 września 2025r.).

W toku sprawy nie doszło do poczynienia podstawowych ustaleń na okoliczność spodziewanego odorowego oddziaływania wnioskowanego przedsięwzięcia, tj. oszacowania zasięgu terytorialnego i intensywności tego oddziaływania. Powyższe czyni niemożliwym ustalenie, czy środki mające zapobiegać temu oddziaływaniu zaproponowane m.in. w raporcie mogą to działanie istotnie zneutralizować bez uszczerbku dla dobrostanu okolicznych mieszkańców.

Z uwagi na znaczne rozmiary planowanego przedsięwzięcia, dające oczywistą podstawę do zakładania, iż w/w zasięg terytorialny i intensywność odorowego oddziaływania mogą być znaczne, zachodzi w ocenie Kolegium konieczność:

- wezwania Inwestora do uzupełnienia raportu o analizę spodziewanego odorowego oddziaływania inwestycji,
- powołania przez Wójta Gminy Rościszewo biegłego celem ustalenia, czy rozwiązania proponowane w raporcie zapewniają (w świetle uwarunkowań faktycznych sprawy) należyłą ochronę mieszkańcom gruntów sąsiednich.

Takie stanowisko w analogicznej sprawie prezentuje WSA w Warszawie, w tym w swoim prawomocnym wyroku z dnia 9 marca 2023r. sygn.. akt IV SA/wa 1597/22.

Ad 2)

W odniesieniu natomiast do powołania się przez organ I instancji na wniesione w toku sprawy sprzeciwu i protesty, to wyjaśnić należy, iż niewątpliwie uwagi i wnioski składane w związku z udziałem społeczeństwa są istotnym elementem postępowania zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i powinny być wzięte pod uwagę, ale nie mogą one stanowić zasadniczej przyczyny wydania decyzji odmownej.

Zgodnie z treścią art. 80 ust. 1 pkt 3 ustawy środowiskowej, organ przy wydawaniu decyzji środowiskowej bierze pod uwagę wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa. Nie oznacza to jednak, że sprzeciw zgłoszony wobec planowanej inwestycji obliguje organ do odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia. Organ będzie uprawniony do odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań jedynie w ściśle określonych w ustawie przypadkach (wskazanych w treści niniejszego uzasadnienia). Negatywne stanowisko społeczeństwa może natomiast wpłynąć na konkretne uwarunkowania i wymogi takiej inwestycji, co znajduje wyraz w konkretnych postanowieniach decyzji nakładających na inwestora dodatkowe obowiązki mające przeciwdziałać, bądź ograniczać negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na elementy środowiska.

Organ prowadzący postępowanie środowiskowe, wydając decyzję, obowiązany jest uwzględnić wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa, ale sam sprzeciw społeczności lokalnej w stosunku do inwestycji nie może być podstawą do decyzji odmownej, co ma związek z charakterem tej decyzji i celami, dla których jest wydawana (tak wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 lutego 2018r. sygn. akt II SA/Ol 1018/17, LEX nr 2446291, wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 czerwca 2017r. sygn. akt II SA/Łd 60/17, LEX nr 2322910).

Wydając decyzję w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia organy zobowiązane są do uwzględnienia wyników postępowania z udziałem społeczeństwa (art. 80 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko), a sprzeciw społeczności lokalnej w stosunku do konkretnego przedsięwzięcia nie może być podstawą do wydania decyzji odmownej.

Polskiemu systemowi prawnemu nie jest znana konstrukcja samoistnego źródła prawa wynikającego z posiadania przez daną grupę osób statusu społeczności lokalnej, nie będącej nawet wspólnotą samorządową. Tym samym, udział społeczeństwa odbywa się tylko na takich zasadach, jakie wprost wynikają z przepisów powołanej ustawy z 2008 r., w szczególności z art. 29-45 tej ustawy. Żaden z tych przepisów nie uzależnia wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia od zaaprobowania lub uzgodnienia takiej decyzji przez społeczeństwo (tak wyrok NSA z dnia 11 października 2017r., sygn. akt II OSK 2113/16, LEX nr 2457880).

Sprzeciw mieszkańców gminy nie może stanowić podstawy do wydania negatywnej decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Przepisy nakazują jedynie zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu i umożliwienie zgłoszenia uwag i wniosków, natomiast nie nakładają obowiązku uzyskania społecznej akceptacji dla przedsięwzięcia. Zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu nie może być zatem rozumiane jako swoiste referendum nad dopuszczalnością proponowanej inwestycji – tak

wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 27 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Bd 429/15, LEX nr 2076558); Organ administracji, orzekając o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest bezwzględnie związany uwagami/wnioskami społeczeństwa, ustaleniami raportu - zob. np. wyroki NSA: z 1 sierpnia 2016 r., sygn. akt II OSK 339/15; z 10 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 1784/15, CBOSA. Organ musi wykazać, na jakich innych dowodach oparł ustalenia, przemawiające za przyjętymi finalnie w decyzji uwarunkowaniami i z jakich powodów uznał za niewystarczające rozwiązania chroniące środowisko, przewidziane w raporcie, opiniach czy uzgodnieniach organów współdziałających.

W art. 80 i art. 81 ustawy środowiskowej przesłanki odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla realizacji przedsięwzięcia zostały określone w sposób wyczerpujący. Odmowa wydania decyzji środowiskowej w spornej sprawie nastąpiła z powodu nie wymienionego w w/w normach prawnych. Organ I instancji w sytuacji wydania decyzji odmownej nie wskazał konkretnej podstawy prawnej, warunkującej wydanie takiego rozstrzygnięcia.

Ad 3)

Organ I instancji wydając decyzję odmowną wskazał także na brak możliwości precyzyjnego ustalenia wpływu inwestycji na środowisko naturalne oraz możliwość wystąpienia negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na elementy składowe środowiska naturalnego, w tym na zdrowie i życie ludzi, na podstawie wniosku inwestorskiego, w tym na podstawie raportu oś (oraz jego następnych uzupełnień). Jednocześnie organ wskazał, że raport zawiera braki merytoryczne uniemożliwiające precyzyjne i nie budzące wątpliwości w tym zakresie.

Kolegium wskazuje, iż raport przedstawiony przez inwestora ma charakter dowodu, którego nie można podważyć gołosłownie. Kwestionowanie ustaleń specjalistycznego raportu środowiskowego bez wykazania kontrowersji jest nieskuteczne. Jeśli organ I instancji zatem ma szereg zastrzeżeń, to powinien przedstawić raport o odmiennych wnioskach, ewentualnie inne opracowanie (kontrdowód). Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym (vide: wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 1717 /10). W wyroku z dnia 18 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 383/08 (opubl. [w:] System Informacji Prawnej LEX nr 526577) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko ma charakter dokumentu prywatnego inwestora, będącym dowodem w postępowaniu administracyjnym. Raport oceniany jest przez organ wydający decyzję określającą uwarunkowania środowiskowe, a uczestnicy postępowania mają możliwość zgłoszenia zastrzeżeń dotyczących tego dowodu. Zastrzeżenia te jednak nie mogą być gołosłowne, lecz powinny być poparte np. ekspertyzą, która w sposób udokumentowany wskazuje na wady raportu. Przy podejmowaniu postanowienia w przypadku fakultatywnego sporządzenia raportu, organy winny nakładać obowiązek jego opracowania wówczas, kiedy zagrożenia w związku z planowaną inwestycją są trudne do przewidzenia. Takie stanowisko potwierdził również NSA w swoich wyrokach: z dnia 17 listopada 2011 r. sygn. akt II OSK 1609/10 oraz z dnia 26 października 2011 r. sygn. akt II OSK 1820/11.

W rozpoznawanej sprawie, organ I instancji nie przeprowadził dowodów, które w sposób fachowy wskazałyby na wady raportu. Sam negatywny stosunek organu do planowanej inwestycji jako takiej nie może zastąpić merytorycznej dyskusji, której służy postępowanie w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia.

Organ wydając zaskarżoną decyzję dysponował raportem oddziaływania na środowisko, który został przedłożony, wraz z pozostałymi wymaganymi dokumentami, organom uzgadniającym. Na podstawie tych dokumentów, w tym raportu, organy do których się zwrócono o uzgodnienie rozstrzygnęły kwestię, czy dane przedsięwzięcie nie wiąże się z nadmiernym zagrożeniem dla środowiska, czy podjęte zostały niezbędne kroki w celu zminimalizowania szkodliwego wpływu przedsięwzięcia na środowisko i czy nie zachodzą określone prawem przesłanki

uniemożliwiające podjęcie określonej działalności na terenie objętym zamierzeniem inwestycyjnym.

W ponownie zatem prowadzonym postępowaniu organ winien przedstawić kontrdowody, świadczące o ewentualnie odmiennie ustalonym przez niego stanie faktycznym i prawnym sprawy, własną ocenę i analizę w tym przedmiocie. Organ rozważy także zasadność sporządzenia kontrraportu – wskazana bowiem w decyzji kwestia kosztów sporządzenia takiego dowodu nie może stanowić blokady do rzetelnego i precyzyjnego zbadania stanu faktycznego sprawy, w tym najważniejszego dowodu tj. raportu oś.

Ad 4)

Jeśli chodzi o powołanie się przez Wójta na uwarunkowania społeczne, tj. ewentualne pogorszenia standardu jakości zamieszkania przez okolicznych mieszkańców, a także kierowanie się zasadą przezorności i prewencji wskazać należy, iż podstawą wydania decyzji nie mogą być obawy, przeczucia czy spekulacje organu w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie powinno się opierać na jednoznacznie ustalonych faktach, a nie na jego przypuszczeniach czy obawach. Kwestia zbyt bliskiego usytuowania inwestycji względem nieruchomości sąsiedzkich nie może stanowić podstawy do wydania decyzji odmownej. Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują bowiem regulacji w tym zakresie. Kwestie odległości planowanych obiektów od granic działki, od innych obiektów oraz materiałów, które będą użyte do konstrukcji i budowy planowanych obiektów z uwzględnieniem bezpieczeństwa pożarowego są określane w postępowaniu w przedmiocie pozwolenia na budowę (vide: wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 lutego 2011 r., II SA/Łd 1150/2010, Lex Polonica nr 3853641, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>);

Jeśli chodzi o twierdzenie organu, iż wydanie decyzji pozytywnej dla wnioskowanej inwestycji byłoby sprzeczne z zasadą przezorności, wynikającą z art. 6 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, to wskazać należy, iż art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska nie może być stosowany jako klauzula blokująca inwestycje co do zasady. Jest on raczej przepisem ogólnym, który nakłada na inwestora obowiązek przedsięwzięcia wszelkich możliwych środków po to by zapobiec w przyszłości możliwym negatywnym skutkom (vide: wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 listopada 2010 r. II SA/Rz 802/2010). Ugruntowane orzecznictwo sądowo-administracyjne prezentuje stanowisko, że udzielenie pozwolenia na prowadzenie określonej działalności przy wykorzystywaniu funkcjonującej w środowisku instalacji, zawierającego określenie warunków i obowiązków zawsze stanowi pewnego rodzaju ograniczenie swobody działalności gospodarczej, dlatego racje wynikające z zasad ogólnych prawa ochrony środowiska nie mogą górować nad interesem przedsiębiorcy ubiegającego się o udzielenie pozwolenia. Przeciwnie, racja ta powinna być wyważona - stosownie do wyrażonej w art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska zasady zrównoważonego rozwoju. Nie oznacza to, że organowi nie wolno jest działać przezornie. Z zasady prewencji i ostrożności, określanej również jako zasada zapobiegania i przezorności (art. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska) wynika praktyczna dyrektywa, że wszystkie podmioty podejmujące działalność, której skutki nie są do końca sprawdzone, a mogą wywrzeć negatywny wpływ na środowisko, powinny dokonać wszechstronnej analizy, jak wyeliminować zagrożenia. Z całą pewnością jednak, wdrożenie tak rozumianego postulatu przezorności nie może nakładać na podmiot, którego przedsięwzięcie oddziałuje na środowisko takich obowiązków, do których nie będzie mógł się dostosować z powodu użycia przez organ określeń niezdefiniowanych, nieostrych, wieloznacznych (vide: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 października 2010 r. II SA/Sz 531/2010);

Jeszcze raz podkreślenia wymaga, iż przesłanki wydania decyzji negatywnej dla wnioskodawcy tzn. decyzji o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia, muszą wynikać z konkretnie wskazanych uregulowań prawnych. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wprowadza ograniczenia w

wykonywaniu prawa własności nieruchomości, które to prawo jest chronione przepisami Konstytucji. Organy administracji w tym zakresie nie mają swobody działania. Przy wydawaniu decyzji negatywnych (dla wnioskodawcy) brane są pod uwagę wyłącznie okoliczności wskazane w przepisach prawa. Co istotne, osoby sprzeciwiające się realizacji inwestycji podstawy swojego działania także wywodzą z prawa własności, tak samo chronionego, tymi samymi przepisami Konstytucji dotyczącymi własności. W demokratycznym państwie prawnym, nie ma możliwości dowolnego uznawania przez organy administracji, który interes jest ważniejszy. Akcentowany w sprawie udział społeczeństwa w ochronie środowiska musi zawierać się w granicach wyznaczonych przepisami prawa, w tym w ustawie środowiskowej. Negatywna opinia choćby i większości lokalnej społeczności nie może być sama w sobie podstawą decyzji odmownej. Nie oznacza to jednak w żadnym razie możliwości bagatelizowania argumentów podnoszonych przez przeciwników inwestycji. Muszą one być przedmiotem rzetelnej i wyczerpującej analizy organu I instancji.

Podkreślić należy, że celem postępowania jest określenie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację wnioskowanego przedsięwzięcia, a nie ocena, czy i jak działania inwestora wpłyną na wartość nieruchomości sąsiednich, tym bardziej, że decyzja środowiskowa nie przesądza jeszcze o lokalizacji takiej inwestycji. Przedmiotowa decyzja ma bowiem charakter przygotowawczy dla postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy ;

Odnosnie natomiast powołania się przez Wójta na art. 5 Konstytucji RP, to wskazać należy, że Kolegium nie posiada kompetencji do badania zgodności decyzji administracyjnej z Ustawą Zasadniczą. Organ I instancji powołał się także na zasadę przezorności, stanowiącą zasadę prawa unijnego (art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu UE), zgodnie z którą należy wszystkie prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnych skutków traktować jak pewność ich wystąpienia, i wskazał jednocześnie, że raport nie zawiera stosownych analiz, dotyczących eliminacji uciążliwości zapachowych. Wskazać należy, że o zasadzie przezorności traktuje art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2011 r. Prawo ochrony środowiska. Na podstawie tego przepisu przyjmuje się, że wystąpienie wątpliwości co do skutków realizacji planowanego przedsięwzięcia powinno być potraktowane jako argument przemawiający za przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko. W niniejszej sprawie zasada przezorności została zrealizowana poprzez przeprowadzenie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko.

W konsekwencji powyższego wskazać należy, iż zaskarżona decyzja Wójta Gminy Rościszewo narusza wymogi zawarte w art. 7 K.p.a., art. 77 § 1 K.p.a., art. 80 K.p.a. oraz art. 107 § 1 pkt i § 3 K.p.a. Zgodnie z art. 7 K.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 K.p.a.). Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 K.p.a.).

Wskazać jednak należy, że niniejszą decyzją Kolegium nie przesądza o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia jednak wskazuje, że wydanie decyzji możliwe jest dopiero w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania. Rezultaty zaś tak prowadzonego postępowania winny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia, bowiem w myśli art. 107 § 3 K.p.a., uzasadnienie faktyczne wydanej decyzji powinno w szczególności 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 przytoczeniem przepisów prawa.

W odniesieniu się do zarzutów podniesionych w odwołaniu wskazać należy, iż zasługują one na uwzględnienie, do czego szczegółowo odniesiono się w uzasadnieniu niniejszej decyzji. Jednocześnie, w ocenie Kolegium brak jest podstaw do wydania orzeczenia reformatoryjnego (tj. ustalającego środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację wnioskowanego przedsięwzięcia). Wskazane braki w postępowaniu dowodowym (tj. brak wykazania wariantowości planowanego przedsięwzięcia oraz brak ustaleń w zakresie zasięgu , rodzaju potencjalnego oddziaływania odorowego inwestycji na otoczenie) winny ulec wyjaśnieniu i uzupełnieniu, a zakres tego postępowania niewątpliwie uniemożliwia wydanie decyzji w trybie art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. Przeciwnie stanowisko prowadziłoby do naruszenia zasady dwuinstancyjności, o której mowa w art. 15 K.p.a.

Dodatkowo niejako Kolegium wskazuje, iż w chwili wszczęcia postępowania obowiązywał art. 74 ust. 3 ustawy środowiskowej (który obowiązuje również aktualnie), a który stanowił, iż jeżeli liczba stron postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub innego postępowania dotyczącego tej decyzji przekracza 10, stosuje się art. 49 K.p.a. W spornej sprawie liczba stron przekracza liczbę 10, a zatem doręczenie niniejszej decyzji następuje na mocy w/w przepisu szczególnego, który stanowi, iż zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

Jednocześnie tutejsze Kolegium wskazuje, iż nie stanowi naruszenia procesowego doręczanie korespondencji w trybie art. 39 - 48 k.p.a. Wnioskodawcom występującym o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a innym stronom, w sytuacji gdy stwierdzono, że liczba stron przekroczyła 20 - w trybie art. 49 § 1 k.p.a. w zw. z art. 74 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2009 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 z późn. zm.) – tak ugruntowane orzecznictwo sądowo administracyjne np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 czerwca 2018r. sygn. akt II SA/Bd 177/18, LEX nr 2543523.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Decyzja jest ostateczna.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jana Kazimierza 10, 01 – 248 Warszawa. Sprzeciw od decyzji wnosi się w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Płocku w postaci papierowej na adres: ul. Kolegialna 20b, 09-402 Płock lub w formie dokumentu elektronicznego do elektronicznej skrzynki podawczej Kolegium (ePUAP: /r913vuh4o1/SkrytkaESP). Sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Wpis stały wynosi 100 zł (§ 2 ust. 1 pkt 6a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz. U. 2003, Nr 221, poz. 2193).

Strona może zwrócić się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek składa się przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Przyznanie prawa pomocy nie zwalnia strony od obowiązku zwrotu kosztów postępowania, jeżeli obowiązek taki wynika z innych przepisów. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Urzędowe formularze udostępnione są nieodpłatnie w budynku oraz Biuletynie Informacji Publicznej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Ustanowienie przez Sąd adwokata lub radcy prawnego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa. Prawo pomocy nie przysługuje stronie w razie oczywistej bezzasadności sprzeciwu. Przyznanie prawa pomocy może być cofnięte w całości lub w części, jeżeli się okaże, że okoliczności, na podstawie których je przyznano, nie istniały lub przestały istnieć. Przyznanie prawa pomocy wygasa ze śmiercią strony, która je uzyskała.

Decyzja została wydana w postaci elektronicznej i podpisana kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Płocku w składzie:**

1. Aneta Szulińska
(etatowy członek)

Signed by / Podpisano przez:
Aneta Szulińska
Date / Data: 2025-12-19 11:43

2. Małgorzata Marciniak
(etatowy członek)

Signed by / Podpisano przez:
MALGORZATA MARCINIAK
Date / Data: 2025-12-19 10:40

3. Joanna Wierzbicka
(pozaetatowy członek)

Signed by / Podpisano przez:
Joanna Anna Wierzbicka
Date / Data: 2025-12-19 10:10

Signed by / Podpisano przez:
SAMORZĄDOWE KOLEGIUM ODWOŁAWCZE W PŁOCKU
SAMORZĄDOWE KOLEGIUM ODWOŁAWCZE W PŁOCKU
Date / Data: 2025-12-19 12:26

Opatrzyła pieczęcią: Aleksandra Majak

Otrzymują:

- 1)
- 2)
- 3)
- 4)
- 5)
- 6)
- 7)
- 8)
- 9)
- 10)
- 11)
- 12)

- 13).
- 14).
- 15).
- 16).
- 17).
- 18).
- 19).
- 20).

przy czym w/w stronom postępowania wymienionym w pkt 2 – 20 rozdzielnika niniejszej decyzji (z wyjątkiem Inwestora i zarazem Odwołującego) doręczenie decyzji następuje na podstawie art. 74 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 (tj. Dz. U. z 2023, poz. 1094 ze zm.),

- 21) społeczeństwo zgodnie z art. 85 ust. 3 w zw. z art. 3 pkt 11 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 (tj. Dz. U. 2024, poz. 1112) w zw. z art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. K.p.a. (tj. Dz. U. 2025, poz. 1691),
- 22) Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie;
- 23) Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Sierpcu,
- 24) Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie-
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie,
- 25) Wójt Gminy Rościszewo,
- 26) A/a.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku z siedzibą przy ul. Kolegialnej 20b, 09 – 402 Płock informuje, że Przetwarzanie Państwa danych osobowych odbywa się zgodnie z przepisami ogólnego rozporządzenia o ochronie danych – RODO (Dz. U. UE. L. z 2016r Nr 119, str. 1). Szczegółowe informacje o zasadach przetwarzania Państwa danych osobowych oraz o przysługujących Państwu prawach z tym związanych znajdują się na naszej stronie Biuletynu Informacji Publicznej pod adresem : <http://www.sko-plock.pl>