

Elbląg, dnia 29 stycznia 2024 r.

Rep. 2389/OŚIP/23

D E C Y Z J A

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu

w składzie:

- 1. Przewodniczący składu orzekającego - Katarzyna Kępka – Kasprzyk (spr.)**
- 2. Członek składu orzekającego - Alicja Okenczyc**
- 3. Członek składu orzekającego - Karol Kliński**

- działając na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.¹) - po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 29 stycznia 2024 r. sprawy z odwołania - od decyzji Wójta Gminy Grunwald z dnia 31 sierpnia 2023 r. Nr RGGIOŚ.6220.10.2021 w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie farmy fotowoltaicznej o mocy do 70 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na działce 189/11 w miejscowości Mielno, gmina Grunwald

o r z e k a :

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

U Z A S A D N I E N I E

Decyzją z dnia 31 sierpnia 2023r. Nr RGGIOŚ.6220.10.2021 Wójt Gminy Grunwald (dalej: organ pierwszej instancji) określił, na wniosek Activia Sun Mielno Sp. z o.o., reprezentowanej przez Prezesa Zarządu, środowiskowe uwarunkowania dla planowanego przedsięwzięcia polegającego na: „Budowie farmy fotowoltaicznej o mocy do 70 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na działce 189/11 w miejscowości Mielno, gmina Grunwald”, powiat ostródzki, województwo warmińsko-mazurskie. W decyzji określono: rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia (I), istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich (II), wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 uuoś (III) ze wskazaniem wymagań, które należy uwzględnić w projekcie budowlanym, nie stwierdzono konieczności określenia wymogów w zakresie przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych (IV), nie stwierdzono konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania oraz postępowania w sprawie transgranicznego

¹ Zmiana tekstu jednolitego ustawy ogłoszona została w Dzienniku Ustaw z 2023 r. poz. 803.

oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę - art. 72 ust. 1 uuoś (V). Załącznik do decyzji stanowi charakterystyka przedsięwzięcia, będąca integralną częścią decyzji.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, iż dla terenu na którym planowane jest przedsięwzięcie tj. działki nr 189/11 w obrębie ewidencyjnym Mielno, gmina Grunwald brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Grunwald. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grunwald uchwalonego Uchwałą Nr LIII/328/2018 Rady Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwałdzie w dniu 8 sierpnia 2018 r. zmienionego Zarządzeniem Zastępczym z dnia 28 grudnia 2020 r. Wojewody Warmińsko - Mazurskiego w sprawie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Grunwald obszar działki nr 189/11 w obrębie Mielno, gmina Grunwald, wskazany został, jako tereny rolne oraz leśne. Na terenie działki 189/11 obręb Mielno, znajduje się stanowisko archeologiczne.

Projektowana elektrownia fotowoltaiczna zlokalizowana zostanie na działce położonej na północ od miejscowości Mielno w gm. Grunwald. Najbliższy budynek mieszkalny zlokalizowany jest w zachodniej części analizowanego terenu, w odległości ok. 16 m od granicy działki inwestycyjnej. Teren otoczony jest gruntami rolnymi i leśnymi a od południa graniczy z zabudową wsi Mielno. Obszar objęty wnioskiem stanowią grunty użytkowane rolniczo (intensywnie użytkowane łąki kośne) oraz tereny zadrzewione, podmokłe oraz zbiorniki wodne. Tereny, na których przewidziano lokalizację obiektów związanych z projektowaną instalacją położone są poza terenami zadrzewionymi, podmokłymi i nieużytkami. Całkowita powierzchnia działki inwestycyjnej (nr 189/11) wynosi ok. 115 ha.

Przedsięwzięcie to zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 54 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2019 r. poz. 1839), zakwalifikowane zostało do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, tj. *zabudowa przemysłowa, w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowa, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 916 z późn. zm.) lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy.*

Z przedłożonych akt sprawy wynika, że o wszczęciu postępowania zostały poinformowane strony postępowania (zawiadomienie znak RGGIOS.6220.10.2021 z dnia 11 października 2021 r.), jednocześnie informację podano do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy Grunwald, w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Grunwald oraz na tablicy ogłoszeń sołectwa Mielno.

Wypełniając dyspozycję art. 64 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. uuoś, organ pierwszej instancji zwrócił się do: Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie, Dyrektora Zarządu Zlewni w Olsztynie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ostródzie, o wydanie opinii co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a w przypadku stwierdzenia takiej potrzeby, co do zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko wraz z uzasadnieniem swojego stanowiska uwzględniającym łącznie uwarunkowania, o których mowa w art. 63 ust. 1 uuoś.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie w postanowieniu z dnia 27 października 2021 r. znak WSTE.4220.241.2021.BW wyraził opinię, że dla omawianego przedsięwzięcia istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz ustalił pełny zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zgodny z art. 66 uuoś ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływań przedsięwzięcia na cele i przedmiot ochrony Obszaru Chronionego Krajobrazu Jeziora Mielno oraz Obszaru Chronionego Krajobrazu Doliny Górnej Drwęcy.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ostródzie w piśmie znak ZNS.9083.80.2021 z dnia 26 października 2021 r. stwierdził, iż dla planowanego przedsięwzięcia istnieje potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w zakresie określonym w art. 66 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. z 2021r. poz. 247 z późn. zm.) ze szczególnym uwzględnieniem znajdującej się w sąsiedztwie zabudowy mieszkalnej objętej ochroną akustyczną.

Dyrektor Zarządu Zlewni w Olsztynie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w opinii znak BI.ZZŚ.4.4360.221.2021.MO z dnia 28 października 2021 r. (data wpływu - 2 listopada 2021 r.) nie stwierdził potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedmiotowego przedsięwzięcia i jednocześnie wskazał na konieczność uwzględnienia w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wskazanych w treści opinii warunków i wymagań.

Wójt Gminy Grunwald podzielił opinię Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ostródzie, o potrzebie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, w tym wykonania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Postanowieniem z dnia 27 stycznia 2022 r. znak RGGIOŚ.6220.10.2021 Wójt Gminy Grunwald nałożył obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz ustalił pełny zakres raportu o oddziaływaniu przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko, zgodny z art. 66 uuoś, z uwzględnieniem oddziaływań przedsięwzięcia na cele i

przedmiot ochrony Obszaru Chronionego Krajobrazu Jeziora Mielno oraz Obszaru Chronionego Krajobrazu Doliny Górnej Drwęcy.

Postanowieniem z 15 marca 2022 roku znak RGGIOŚ.6220.10.2021 postępowanie zostało zawieszone do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

W dniu 4 sierpnia 2022 r. Inwestor przedłożył *Raport o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia: Budowa farmy fotowoltaicznej o mocy do 70 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na działce nr 189/11 w miejscowości Mielno, gmina Grunwald, sporządzony przez*

Po podjęciu zawieszonego postępowania, organ pierwszej instancji wystąpił o wydanie opinii i dokonanie uzgodnień do: Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ostródzie.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ostródzie w dniu 10 września 2022 r. wyraził pozytywną opinię sanitarną znak ZNS.9083.50.2022 w zakresie wymagań sanitarno -higienicznych i zdrowotnych - w sprawie realizacji przedsięwzięcia polegającego na: „Budowie farmy fotowoltaicznej o mocy do 70 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na działce 189/11 w miejscowości Mielno, gmina Grunwald”, powiat ostródzki, województwo warmińsko-mazurskie i określił następujące warunki realizacji przedsięwzięcia:

1. prace budowlane należy prowadzić z zastosowaniem nowoczesnego i sprawnego technicznie sprzętu charakteryzującego się niskimi parametrami emisji zanieczyszczeń i hałasu,
2. prace budowlane należy prowadzić wyłącznie w porze dziennej (w godz. 6⁰⁰ - 22⁰⁰),
3. w trakcie budowy należy zapewnić pracownikom niezbędne zaplecze socjalno -sanitarne (m. in. bieżąca ciepła i zimna woda, sanitariaty),
4. podczas budowy instalacji ścieki socjalno - bytowe należy gromadzić w przenośnych kabinach sanitarnych oraz zapewnić ich właściwe zagospodarowanie,
5. należy zapewnić i zabezpieczyć odpowiednie ilości sorbentów na terenie budowy w przypadku wycieku: substancji niebezpiecznych. Zaplecze i bazę sprzętową zlokalizować na szczelnym podłożu,
6. wody opadowe i roztopowe należy odprowadzać do gruntu na teren działki inwestora,
7. należy zaprojektować panele pokryte powłoką antyrefleksyjną w celu niwelacji efektu odbicia promieni słonecznych.
8. należy zapewnić właściwe gospodarowanie odpadami wytwarzanymi w czasie realizacji przedsięwzięcia, w tym minimalizować ich ilość, składować je selektywnie w wydzielonych i przystosowanych miejscach, w warunkach zabezpieczających przed przedostaniem się do środowiska substancji szkodliwych oraz zapewnić ich sprawny odbiór lub ponowne wykorzystanie.
9. powstałe w trakcie eksploatacji inwestycji odpady należy usuwać cyklicznie z terenu przedsięwzięcia.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie w postanowieniu z dnia 20 października 2022 r. znak WSTE.4221.25.2022.BW.3 uzgodnił realizację przedsięwzięcia i określił warunki jego realizacji.

Na etapie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia należy podjąć następujące działania:

- 1. zabezpieczyć wykopy pod kable elektroenergetyczne, przed przedostawaniem się do nich drobnych zwierząt, w przypadku dostania się drobnych zwierząt do wykopów, podjąć natychmiastowe działania celem wypuszczenia ich poza rejon prowadzonych prac,*
- 2. do czyszczenia paneli fotowoltaicznych stosować czystą wodę lub wodę demineralizowaną,*
- 3. wykaszanie mechaniczne terenu prowadzić po 1 sierpnia, od centrum farmy w kierunku jej brzegów, umożliwiając ucieczkę zwierząt i ograniczenie śmiertelności,*
- 4. do kultywacji terenów farmy nie używać środków ochrony roślin oraz sztucznych nawozów,*
- 5. zachować istniejące w obrębie terenów inwestycyjnych zadrzewienia śródpolne, nadwodne i przydrożne.*

W projekcie budowlanym należy uwzględnić następujące wymagania dotyczące ochrony środowiska:

- 1. zastosować wbijane konstrukcje montażowe pod stoły fotowoltaiczne celem ograniczenia przekształcenia powierzchni terenu;*
- 2. zaprojektować nasadzenia krzewów wzdłuż granic działki inwestycyjnej od strony zabudowy mieszkaniowej;*
- 3. zaprojektować w obrębie działki inwestycyjnej przejście umożliwiające migrację dużych zwierząt ze wschodu na zachód;*
- 4. w przypadku zastosowania transformatorów olejowych należy zabezpieczyć je przed wyciekami poprzez zamontowanie szczelnej misy olejowej, będącej w stanie pomieścić całą objętość oleju na wypadek awarii, zabezpieczając środowisko gruntowo-wodne przed zanieczyszczeniem;*
- 5. zaprojektować ażurowe ogrodzenie instalacji umożliwiające swobodną migrację płazów, gadów i innych drobnych zwierząt z wolną przestrzenią między gruntem a ogrodzeniem;*
- 6. zaprojektować panele wykonane z materiału niwelującego efekt odbicia promieni słonecznych;*
- 7. urządzenia stanowiące źródła promieniowania elektromagnetycznego zaprojektować w obudowach o właściwościach ekranujących, z użyciem izolowanego okablowania.*

Organ umożliwił stronom postępowania wypowiedzenie się i zapoznanie ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym.

W efekcie powyższego organ pierwszej instancji wydał decyzję będącą przedmiotem niniejszego postępowania odwoławczego.

Jak wynika z przedłożonych akt sprawy informacja o wydaniu decyzji nastąpiła w formie publicznego obwieszczenia (z uwagi na liczbę stron postępowania przekraczającą 10) poprzez umieszczenie informacji na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Grunwald, na tablicy ogłoszeń sołectwa Mielno, w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Grunwald. Informacja w BIP zamieszczona została w dniu 31 sierpnia 2023r., natomiast na będących w aktach sprawy

obwieszczeniach zawarta jest informacja o dacie ich wywieszenia i zdjęcia: 1) 09.09.2023r. – 25.09.2023r. , 2) 01.09.2023r. – 18.09.2023r.

Odwołanie od powyższej decyzji w dniu 18 września 2023r. wniesione zostało skutecznie przez strony postępowania:

W treści odwołania powołano na się na złożenie w postępowaniu dotyczącym tej inwestycji, przez mieszkańców okolicznych działek, ponad 100 protestów. Strony postępowania wniosły o pełne zbadanie sprawy i zapoznanie się z dokumentacją w tym postępowaniu. Tereny na których jest planowana inwestycja są użytkami rolnymi, biologicznie czynnymi, które co roku przynoszą plony. Teren gdzie planowana jest inwestycja znajduje się na terenie Obszaru Chronionego Jeziora Mielno.

Kolegium przed rozpoznaniem odwołania zwróciło się do innych podmiotów, które odwołanie podpisały natomiast nie brały udziału w postępowaniu pierwszoinstatcyjnym jako strony postępowania o wykazanie interesu prawnego uzasadniającego ich udział w postępowaniu na prawach strony. Kwestia ta jest przedmiotem odrębnych rozstrzygnięć Kolegium.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu ponownie rozpatrując sprawę zważyło, co następuje: odwołanie zasługiwało na uwzględnienie

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej decyzji stanowiły przepisy 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. z 2023 poz. 1094 ze zm.) – dalej „u.i.o.ś.” z uwzględnieniem regulacji ustawy dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw – dalej „ustawa zmieniająca”. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy zmieniającej do spraw prowadzonych na podstawie ustawy zmienianej w art. 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) wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, z wyjątkiem przepisów art. 61 ust. 1, art. 66 ust. 1 pkt 5, art. 82 ust. 1 oraz art. 86f ust. 2 i 4 ustawy zmienianej w art. 1, które stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz stosuje się przepisy art. 86f ust. 1a, 2a i 8 ustawy zmienianej w art. 1.

Planowana inwestycja, prawidłowo, zakwalifikowana została jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, stosownie do § 3 ust. 1 pkt 54 lit.a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r., poz. 1839)- dalej

„rozporządzenie”. W sprawie, po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwych organów, stwierdzony został obowiązek sporządzenia raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w pełnym zakresie, zgodnie z art. 66 ustawy. Po uzyskaniu raportu oddziaływania na środowisko dokonano stosownie do art. 77 ust. 1 pkt 1 u.i.o.ś. uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia z właściwym Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Olsztynie oraz zasięgnięto opinii właściwego Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ostródzie – stosownie do art. 77 ust. 1 pkt 2 u.i.o.ś. Wskazane organy odpowiednio dokonały uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia i wyraziły pozytywną opinię w zakresie wymagań sanitarno – higienicznych i zdrowotnych w sprawie realizacji inwestycji.

Decyzja o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia może być wydana jedynie w przypadkach określonych w ustawie. Są nimi:

- 1) niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 ustawy środowiskowej);
- 2) odmowa uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez organ współdziałający (art. 80 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 77 ust. 1 ustawy środowiskowej);
- 3) brak zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w innym wariantie proponowanym przez wnioskodawcę, w sytuacji, gdy organ skorzysta z możliwości określonej w art. 81 ust. 1 ustawy środowiskowej;
- 4) wykazanie znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 przy jednoczesnym braku spełnienia przesłanek z art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (art. 81 ust. 2 ustawy środowiskowej);
- 5) wykazanie, 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, przy jednoczesnym braku spełnienia przesłanek z art. 68 pkt 1, 3 i 4 (art. 81 ust. 3 ustawy środowiskowej).

Wskazać należy, że w badanej sprawie żadna z wyżej wymienionych okoliczności nie wystąpiła.

W ramach postępowania w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia ustala się i ocenia m.in. bezpośredni i pośredni wpływ przedsięwzięcia na środowisko, zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa wyżej, dostępność do złóż kopalin oraz możliwości i sposoby zapobiegania i ograniczania negatywnego oddziaływania na środowisko, a także wymagany zakres monitoringu (art. 62 u.i.o.ś.). Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa wyłącznie wpływ planowanego przedsięwzięcia na środowisko i wymagania, jakie powinny być spełnione, by zminimalizować skutki negatywnego wpływu na środowisko czynników dla niego szkodliwych. Ocena oddziaływania na środowisko jest więc szczególną procedurą mającą na celu ocenę skutków

realizacji danego przedsięwzięcia na środowisko i jego elementy, decydującą o możliwości realizacji przedsięwzięcia. W sprawie takich inwestycji jak niniejsza, do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko został upoważniony wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 75 ust. 1 pkt 4 u.i.o.ś.).

Ocena okoliczności faktycznych istotnych z punktu widzenia oceny oddziaływania na środowisko dokonywana jest w głównej mierze w oparciu o przedłożony przez inwestora raport oceny oddziaływania na środowisko, który podlega ocenie jak każdy dowód w sprawie, i który organ obowiązany jest uwzględnić przy wydawaniu decyzji. Ponadto decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wydawana, gdy zostaną spełnione wymogi określone w art. 80 ust. 1 u.i.o.ś. Co równie istotne, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje się po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przez co – stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 8 u.i.o.ś. - rozumie się postępowanie obejmujące w szczególności 1) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, 2) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, 3) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Ponadto art. 85 ust. 2 pkt 1 u.i.o.ś. obliuguje organ do zawarcia w uzasadnieniu wydanej decyzji, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów postępowania: a) informacji 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) informacji, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione: ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzgodnienia i opinie organów, o których mowa w art. 77 ust. 1, wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone, uzasadnienia stanowiska, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 4.

Następnie wskazać należy, że wymaganą treść raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określono w art. 66 u.i.o.ś. Jak stanowi art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś. raport zawiera opis wariantów przedsięwzięcia uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania na środowisko, ze wskazaniem wariantu wybranego do realizacji, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska; racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska może być tożsamy z wariantem wybranym do realizacji albo racjonalnym wariantem alternatywnym.

Warianty realizacji przedsięwzięcia stanowią jeden z najważniejszych instrumentów prawidłowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Przedstawienie minimum trzech wariantów pozwala na utworzenie siatki porównawczej, na gruncie której organ weryfikuje proponowany wariant, który może być zatwierdzony przez organ do realizacji.

Jakkolwiek doszło do zmiany brzmienia omawianego art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś, to w ocenie Kolegium aktualne pozostaje dotychczasowe orzecznictwo ukształtowane na tle tego przepisu. Zmiana tego konkretnego przepisu, ma charakter porządkujący i doprecyzowujący,

nie doszło do zmiany istotnej wpływającej na zakres stosowania tego przepisu. W orzecnictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, według którego jeżeli zachodzi wadliwość przedstawionych w raporcie wariantów realizacji przedsięwzięcia, to taki raport nie spełnia ustawowych wymagań, koniecznych do wydania decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania realizacji danego przedsięwzięcia (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1376/12, z 20 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2564/12 i z 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1729/16, z 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 2320/17, z 8 marca 2022 r. sygn. akt III OSK 4253/21).

Inwestor obowiązany jest przedstawić taki raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w którym zostanie rzetelnie przedstawiona analiza wszystkich wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś., a nie tylko wariantu, którym inwestor z przyczyn oczywistych jest zainteresowany (por. wyroki NSA z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1871/17, z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 813/16). Warianty przedsięwzięcia powinny się różnić przede wszystkim pod względem sposobu, w jaki przedsięwzięcie w każdym z tych wariantów będzie oddziaływać na środowisko, ponieważ ich rolą jest wskazanie alternatywnych rozwiązań pozwalających to środowisko chronić w jak najpełniejszym wymiarze. Przygotowanie opisu racjonalnego wariantu alternatywnego wymaga każdorazowo przeprowadzenia indywidualnej oceny danego przedsięwzięcia pod kątem jego oddziaływania na środowisko w sytuacji, gdyby ten wariant miał być zrealizowany (zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3327/19).

W sprawie niniejszej przedłożony przez inwestora raport nie spełnia wymogów określonych w omawianym przepisie, choć organ pierwszej instancji dokonał oceny raportu, to w odniesieniu do przedstawionych w nim wariantów ocena ta jest błędna. Kolegium w tym miejscu wskazuje, że znaczna część uzasadnienia decyzji organu pierwszej instancji stanowi przeniesienie treści uzasadnienia postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 20 października 2022 r. Kolegium oczywiście akceptuje posiłkowanie się przez organ stanowiskiem organów wyspecjalizowanych, jednakże nie powinno dochodzić do bezrefleksyjnego przenoszenia opinii do wydawanych decyzji. W sprawie niniejszej jest to o tyle istotne, że organ przyjął jako własne stanowisko co do rozpatrywania kilku wariantów realizacji przedsięwzięcia... (patrz str. 4 postanowienia RDOŚ i str. 11 uzasadnienia skarżonej decyzji).

Wskazać należy, że w świetle orzecnictwa tzw. wariant "zerowy", a więc polegający na braku realizacji przedsięwzięcia nie stanowi wariantu realizacji przedsięwzięcia, w tym wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w art. 66 ust. 1 pkt 4 u.i.o.ś. w tym zakresie wskazuje jedynie o opisie "przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia" i nie używa słowa "wariant". Niepodejmowanie przedsięwzięcia nie jest zatem wariantem realizacji przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś. (por. wyrok NSA z 19 stycznia 2012 r. sygn. akt II

OSK 615/11, wyrok NSA z 20 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2564/12, Lex nr 1511156 oraz wyrok NSA z 16 maja 2017 r., sygn. II OSK 2105/16).

Kolegium wskazuje, że wprowadzenie ustawowego wymogu przedstawienia opisu trzech wariantów w raporcie miało na celu umożliwienie organowi dokonania własnej analizy, który z tych wariantów jest możliwy do realizacji z punktu widzenia zagrożeń dla środowiska. Brak wariantowości, skutkuje tym, że raport jest niepełny i nie spełnia wymagań określonych w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś.

W sprawie niniejszej z treści raportu jasno wynika, iż nie przedstawiono w nim wymaganych trzech wariantów realizacji przedsięwzięcia. Autor raportu wskazuje bowiem wariant „0” – brak realizacji przedsięwzięcia (gdzie nie wystąpią żadne oddziaływania na środowisko a teren pozostanie w stanie niezmienionym), wariant nr 1 podstawowy - proponowany do realizacji przez inwestora i wariant nr 2 – racjonalny wariant alternatywny – str. 65-67 raportu. Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2017 r. (sygn. akt II OSK 3042/15, dostępny w Internecie) raport powinien zawierać opis analizowanych co najmniej trzech wariantów jego realizacji. Są to po pierwsze, wariant proponowany przez wnioskodawcę, po drugie racjonalny wariant alternatywny oraz po trzecie wariant najkorzystniejszy dla środowiska, a także uzasadnienie ich wyboru. Z kolei art. 66 ust. 1 pkt 6 u.i.o.ś. stanowi, że raport musi także określać przewidywane oddziaływanie na środowisko każdego z analizowanych wariantów. Natomiast odrębnie, co trzeba zaznaczyć, przepis art. 66 ust. 1 pkt 4 u.i.o.ś. stanowi, że raport powinien także zawierać opis przewidywanych skutków dla środowiska jeżeli w ogóle nie zostanie zrealizowane dane przedsięwzięcie. Dlatego też wariant polegający na niepodjęciu danego przedsięwzięcia nie jest w ogóle przewidziany przez ustawodawcę jako wariant przedsięwzięcia w rozumieniu art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś. W powołanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał także, że nieprawidłowości co do przedstawienia wariantów realizacji przedsięwzięcia powodują, że także przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 3 pkt 8 lit. a u.i.o.ś. jest wadliwa. Wynika to z tego, że prawidłowy wybór wariantu realizacji takiego przedsięwzięcia determinuje następnie bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, a także możliwości, jak i sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko. Warianty przedsięwzięcia, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś., powinny się różnić przede wszystkim pod względem sposobu, w jaki przedsięwzięcie w każdym z tych wariantów będzie oddziaływać na środowisko, ponieważ ich rolą jest wskazanie alternatywnych rozwiązań pozwalających chronić środowisko w jak najpełniejszym wymiarze. Warianty powinny odwoływać się do różnych kryteriów realizacji przedsięwzięcia takich jak: czynniki społeczne, ekonomiczne, środowiskowe, przestrzenne zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś. raport zawiera opis wariantów, nie ma tu pola do odmiennej interpretacji omawianego aspektu sprawy. Rolą

inwestora przedstawiającego raport jest bowiem "przekonanie" organów, że rozważał realizację przedsięwzięcia nie tylko z perspektywy opłacalności, ale również w tych granicach z perspektywy wpływu na środowisko i wybrał, w granicach ekonomicznie dla siebie uzasadnionych, wariant najmniej negatywnie oddziałujący na środowisko i w tym zakresie poddał to ocenie. Warianty przedsięwzięcia powinny się różnić przede wszystkim pod względem sposobu, w jaki przedsięwzięcie w każdym z tych wariantów będzie oddziaływać na środowisko, ponieważ ich rolą jest wskazanie alternatywnych rozwiązań pozwalających to środowisko chronić w jak najpełniejszym wymiarze. Przy czym "racjonalność" wariantu oznacza, że wariant taki faktycznie mógłby zostać wybrany przez organ dokonujący oceny raportu zamiast wariantu zaproponowanego przez inwestora. Bezsprzecznie wariant racjonalny nie może mieć charakteru pozornego, tj. nie może się sprowadzać do zaproponowania realizacji przedsięwzięcia w tej samej lokalizacji przy niewielkich różnicach technologicznych (por. wyrok NSA z 21 lutego 2018 r. sygn. II OSK 1871/17, dostępny w Internecie). Z kolei "alternatywność" oznacza, że wariant ten musi się różnić od wariantu proponowanego przez inwestora w zakresie oddziaływania na środowisko. "Alternatywność" wymaga, co do zasady, zaproponowania wariantu różnego pod względem kryteriów przestrzennych (jak np. lokalizacja, skala i rozmiar inwestycji) lub technologicznych (jak np. rodzaj użytych materiałów, moc i produktywność zainstalowanych urządzeń). Należy bowiem podkreślić, że na gruncie obowiązujących przepisów wybór wariantu do realizacji przedsięwzięcia należy do organu. Aby to było możliwe konieczne jest szczegółowe opisanie w raporcie nie tylko wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, który może być tożsamy z wariantem najkorzystniejszym dla środowiska, ale i racjonalnego wariantu alternatywnego, tak aby organ mógł sam dokonać porównania, a nawet wyboru innego niż zaproponowany przez inwestora wariant realizacji przedsięwzięcia. Powyższe wynika wprost z art. 81 ust. 1 u.i.o.ś., który stanowi, że jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantie 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. Trzeba mieć przy tym na względzie, że środowisko stanowi dobro publiczne, natomiast jego ochrona, zgodnie z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP jest obowiązkiem władz publicznych. Zatem brak w raporcie opisu wariantu najkorzystniejszego dla środowiska oraz brak określenia jego przewidywanego oddziaływania na środowisko musi być uznane za wadę pozbawiającą raportu przydatności dla postępowania.

Kolegium wskazuje, że każdy wariant powinien zawierać opis aspektów środowiska, które mogą być znacząco dotknięte skutkami realizacji przedsięwzięcia obejmujący w szczególności populację, faunę, florę, glebę, wodę, powietrze, czynniki klimatyczne, aktywa materialne, łącznie z dziedzictwem architektonicznym i archeologicznym, krajobrazem oraz wzajemne

relacje pomiędzy powyższymi elementami. Wariantowanie przedsięwzięcia nie może sprowadzać się jedynie do przedstawienia wariantów związanych z lokalizacją przedsięwzięcia. Wariantowanie może dotyczyć w szczególności: stosowania różnych technologii, skali przedsięwzięcia, rozwiązań technicznych, harmonogramu, organizacji prac związanych z realizacją i funkcjonowaniem przedsięwzięcia (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2017 r. IV SA/Wa 2868/16). Warianty przedsięwzięcia powinny być od siebie różne przede wszystkim pod względem sposobu, w jaki przedsięwzięcie będzie oddziaływać na środowisko. Rolą wariantowania jest bowiem wskazanie alternatywnych rozwiązań pozwalających jak najlepiej to środowisko chronić. Warianty powinny przy tym odwoływać się do różnych kryteriów realizacji przedsięwzięcia takich jak: czynniki społeczne, ekonomiczne, środowiskowe, przestrzenne zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Warianty mogą być zróżnicowane pod względem rozwiązań technologicznych, takich jak konstrukcja obiektów, skala przedsięwzięcia, czy moc planowanych instalacji, urządzeń. Z powyższych względów opis wariantów zawarty w raporcie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie może być lakoniczny. Zasada prawdy obiektywnej obliuguje organ administracji właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy. Organ musi więc mieć możliwość dokonania rzetelnej i wnikliwej oceny raportu przy zachowaniu wszelkich obowiązujących reguł dowodowych. Dlatego ustawodawca nakazuje zawarcie w raporcie uzasadnienia wyboru przedstawionych wariantów realizacji przedsięwzięcia (art. 66 ust. 1 pkt 5), a także zobowiązuje do określenia przewidywanego oddziaływania na środowisko analizowanych wariantów (art. 66 ust. 1 pkt 6). Raport, także w zakresie obejmującym wariantowanie realizacji przedsięwzięcia, musi mieć kompleksowy charakter i odnosić się do wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia, a także wskazywać, jakie w tym zakresie obowiązują standardy ochrony środowiska, oraz czy zamierzona inwestycja mieści się w ich ramach. W przeciwnym wypadku nie ma możliwości dokonania oceny planowanego przedsięwzięcia z punktu widzenia wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z jego realizacją (por. wyrok NSA z dnia 4 października 2017 r., II OSK 2334/16).

Kolegium wskazuje ponad powyższe, że stosownie do treści art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy, uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinno zawierać, w przypadku gdy została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko: 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 oraz 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

oraz wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone. Jednak decyzja wymogi te spełnia jedynie w części. Organ uchybił bowiem obowiązkowi wskazania w uzasadnieniu decyzji w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę, i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

Co prawda z akt wynika, że obowiązek zapewnienia społeczeństwu możliwości udziału w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia objętego wnioskiem inwestora został spełniony. Natomiast z treści zaskarżonej decyzji nie wynika, aby organ ustosunkował się w uzasadnieniu decyzji do uwag i wniosków społeczeństwa. Organ jedynie na str. 4 uzasadnienia decyzji odnotował, że wpłynęło łącznie 111 sprzeciwów wobec budowy farmy fotowoltaicznej, natomiast w żaden sposób nie ustosunkował się do nich. Okoliczność ta stanowi naruszenie przepisu art. 85 ust. 2 ustawy środowiskowej, który w sposób szczególny do przepisów Kpa uregulował wymogi wobec uzasadnienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. W tej sprawie nie ulega wątpliwości, że zaskarżona decyzja nie zawiera tego obligatoryjnego elementu uzasadnienia.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 7, art. 77 § 1, art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego. Kolegium doszło do przekonania, iż zachodzą przesłanki do wydania decyzji kasacyjnej w trybie art. 138 § 2 Kpa. Kolegium jako organ drugiej instancji nie mogło konwalidować wskazanych wadliwości postępowania organu pierwszej instancji, gdyż materiał dowodowy w przedmiotowej sprawie powinien zostać uzupełniony (Raport) i poddany stosownej weryfikacji z zachowaniem zasady dwuinstancyjności, a działania organu pierwszej instancji muszą mieć walor samodzielny i rzeczowy, z uniknięciem błędów przy weryfikowaniu zapisów Raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Organ pierwszej instancji winien zatem uwzględnić ocenę prawną i wskazania co do dalszego postępowania zawarte w niniejszym orzeczeniu, w pełni stosując się do warunkujących prawidłowość postępowania administracyjnego przepisów i zasad, ze szczególnym uwzględnieniem i poszanowaniem przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, co winno wyrazić się zwłaszcza we właściwym zweryfikowaniu zapisów Raportu, szczególnie w części dotyczącej wariantów przedsięwzięcia oraz analizy konfliktów społecznych.

Biorąc pod uwagę powyższe Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu orzekło jak w sentencji niniejszej decyzji.

Decyzja jest ostateczna.

Od decyzji skarga nie przysługuje. Jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za

pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu ul Związku Jaszczurczego 14A, 82-300 Elbląg. Sprzeciw wnosi się w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji.

Zgodnie z art. 64b § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi- zwanej dalej p.p.s.a., sprzeciw powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać: 1) wskazanie zaskarżonej decyzji; 2) żądanie jej uchylenia oraz 3) oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Wpis stały od sprzeciwu wynosi 100 zł.

Stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania może być przyznane prawo pomocy. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych (art. 243-262 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – tekst jedn. Dz.U. z 2022r. poz. 329 ze zm.).