

NSA: brak błędów formalnoprawnych to za mało, by zezwolić na budowę biogazowni

Samorządowe kolegium odwoławcze nie może się ograniczać do kontroli formalnoprawnej decyzji. Powinno ponownie przeprowadzić postępowanie dowodowe i **merytorycznie odnieść się do zarzutów mieszkańców**

Elżbieta Dominik
dgp@infor.pl

Tak uznał Naczelny Sąd Administracyjny, który 23 czerwca oddalił skargę kasacyjną SKO w tej sprawie. Sprawa dotyczyła budowy biogazowni rolniczej o powierzchni ponad 3 ha w gminie Z. Budowę zaplanowała spółka G. sp. z o.o. w odległości 1 km od terenu objętego ochroną w ramach Natury 2000. Początkowo biogazownia miała mieć moc 0,999 MW, a docelowo – 1,9 MW. Chodziło m.in. o prawidłowość zakwalifikowania inwestycji oraz jej wpływu na środowisko, w tym poziomu hałasu, emitowanych zanieczyszczeń, nieprzyjemnych zapachów oraz wpływu na wody gruntowe.

Wybiórcze dowody

Od decyzji burmistrza odwołanie złożył jeden z mieszkańców miejscowości. Podkreślał, że zakres oceny oddziaływania na środowisko został znacznie zawężony, sprawa nie została wyjaśniona wszechstronnie i w sposób należyty, zgromadzony materiał dowodowy potraktowano wybiórczo i poczyniono błędne ustalenia faktyczne.

Argumentował, że w decyzji nie określono m.in., czy planowane są zbiorniki na paliwo podziemne, czy naziemne, a także jakiego rodzaju będzie planowana instalacja do magazynowania paliw i przesyłania ich odbiorcom zewnętrznym. Uważał, że niezbędne jest dokładniejsze określenie przez inwestora planowanych prac, by móc ocenić, czy przedsięwzięcie nie zagraża interesom właścicieli sąsiednich działek, a także czy nie narusza przepisów

dotyczących ochrony środowiska. Podkreślał, że biogazownia pozostaje w bliskim sąsiedztwie obszarów objętych ochroną, w zbyt bliskiej odległości od budynków mieszkalnych (60 m, podczas gdy sugerowana odległość to minimum 300 m), na terenie istnieje też ciek wodny. Wbrew tym zastrzeżeniom mieszkańców miejscowości burmistrz uznał, że nie ma potrzeby poszerzenia badania oceny oddziaływania na środowisko.

Realne skutki

Mieszkaniec miejscowości, który odwoływał się od decyzji, argumentował, że wątpliwości na etapie postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań inwestycji powinny być sygnałem dla organu administracji, by dokładnie je wyjaśnić. W tym wypadku jego zdaniem powinna mieć zastosowanie zasada przezorności, by ocenić potencjalne skutki planowanych działań oraz zminimalizować ich oddziaływanie na środowisko. Zatem jeżeli nie można wykluczyć, że określone skutki dla środowiska wystąpią, należy przyjąć, iż są one realne.

W przypadku tej biogazowni inwestor nie określił jednoznacznie, w jakiej ilości będzie dowożony substrat, a także jak często i w jakiej ilości będzie wywożony osad. Tymczasem ma to znaczenie dla licznych mieszkańców ze względu na intensywność odoru powstającego przy transporcie. Sam proces załadunku takich substratów jak kiszonka z kukurydzy i zbóż oraz gnojowicy nie uwzględniał sposobu neutralizacji lub eliminacji powstających substancji odorotwórczych w miejscu rozładunku oraz techno-

logii zabezpieczającej emisję tych związków do lokalnego środowiska podczas załadunku czy odbioru powstających odpadów. Nie wspominał o tym raport oddziaływania na środowisko przygotowany w związku z tą sprawą.

Wystarczająco wnikliwie

Samorządowe kolegium odwoławcze utrzymało jednak w mocy zaskarżoną decyzję. W ocenie kolegium sporządzony w sprawie raport został poddany wystarczająco wnikliwej analizie. Realizacja przedsięwzięcia została uzgodniona z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz z państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym. Zdaniem kolegium burmistrz zapewnił w sposób prawidłowy udział społeczeństwa na każdym etapie postępowania.

Mieszkaniec gminy skierował sprawę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Ten w wyroku z 3 czerwca 2014 r. (sygn. akt II SA/Bk 96/14) uwzględnił skargę i uchylił zaskarżoną decyzję. Zaznaczył, że zasada dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym oznacza, iż strona takiego postępowania, w tym przypadku mieszkańcy gminy, których dotyczy decyzja w sprawie budowy biogazowni, ma prawo żądać, by samorządowe kolegium odwoławcze rozpatrzyło tę sprawę merytorycznie, a nie ograniczyło się tylko do kontroli decyzji burmistrza.

Brak oceny

Samorządowe kolegium odwoławcze powinno zatem samodzielnie ocenić, czy według zgromadzonego materiału dowodowego istnieją

OPINIA EKSPERTA



DANIEL CHOJNACKI

radca prawny, kancelaria DZP

Polskie przepisy nie określają sztywnych wymagań środowiskowych dla biogazowni, np. minimalnej odległości instalacji od zabudowań mieszkalnych lub terenów chronionych. Ustawodawca wychodzi bowiem z założenia, że parametry te powinny zostać określone indywidualnie w odniesieniu do konkretnego przedsięwzięcia, jego lokalizacji, warunków miejscowych i parametrów technicznych danej instalacji. Konkretyzacja środowiskowych warunków realizacji danego przedsięwzięcia nastąpić powinna w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowej (decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia). Z procedury tej wyłączone zostały małe biogazownie, tj. o zainstalowanej mocy elektrycznej nie większej niż 0,5 MW (lub wytwarzające ekwiwalentną ilość biogazu rolniczego). Warto jednak przypomnieć, że w toku prac nad ustawą wiatrakową (podpisaną przez prezydenta RP 22 czerwca br.) pojawiły się także pomysły, aby podejście przyjęte przez ustawodawcę w stosunku do turbin wiatrowych, tj. sztywne określenie minimalnych odległości lokalizacji tego typu inwestycji od zabudowy mieszkaniowej, przyjąć również w stosunku do biogazowni. Ostatecznie z tych pomysłów zrezygnowano.

przesłanki do nałożenia na określony podmiot praw lub obowiązków administracyjnych. Dopiero wówczas organ może wydać rozstrzygnięcie. Tymczasem w tej sprawie nie dokonano oceny zgromadzonego materiału dowodowego pod kątem środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Brak jest konkretnego merytorycznego odniesienia się do zarzutów odwołania.

Jak zaznaczył WSA, w odwołaniu wskazywano konkretne kwestie, które miały istotne znaczenie z punktu widzenia oceny prawidłowości decyzji środowiskowej, w tym m.in. prawidłowość zakwalifikowania rodzaju inwestycji, jakości środowiska (problematyka emisji hałasu, zanieczyszczeń, nieprzyjemnych zapachów, spalin,

sposobu magazynowania odpadów i paliw, częstotliwość i uciążliwość dostaw, wpływ na wody gruntowe oraz sąsiadujący z terenem inwestycji ciek wodny). Nie wykracza to generalnie poza zakres postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko. Sąd przypomniał, że celem takiego postępowania jest analiza wpływu przedsięwzięcia na środowisko oraz możliwości oraz sposobów zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu i zmniejszania go. Nakazał też wstrzymanie wykonania decyzji do czasu ponownego rozpatrzenia sprawy.

Od wyroku odwołanie złożyło samorządowe kolegium odwoławcze. Naczelny Sąd Administracyjny 23 czerwca 2016 r. oddalił skargę kasacyjną (sygn. akt II OSK 2606/14).

©

©