



**SAMORZĄDOWE KOLEGIUM  
ODWOŁAWCZE  
w BYDGOSZCZY**

SKO-4220/44/21

Bydgoszcz, dnia 20 września 2021 r.



**POSTANOWIENIE**

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy w składzie:**

**Przewodniczący - Jerzy Jamiolkowski**  
**Członkowie - Joanna Frelichowska-Szarzyńska**  
**- Arkadiusz Kanigowski**

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 września 2021 r. sprawy z odwołania Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nr 2/2021, z dnia 2 sierpnia 2021 r., wydanej przez Wójta Gminy Jeżewo w sprawie znak: RRiB.6220.12.7.2021, stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia pn. „Budowa 10 budynków mieszkalnych jednorodzinnych z infrastrukturą techniczną na terenie nieruchomości usytuowanych we wsi Taszewo, gmina Jeżewo wraz z podziałem istniejących działek rolnych na działki budowlane, działki pod drogi wewnętrzne i pasy techniczne”, na działkach o nr ew. 54/4 i 54/6 obręb Taszewo, gmina Jeżewo oraz określającej warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji, eksploatacji i likwidacji przedsięwzięć;

na podstawie art. 1 ust. 1, art. 2, art. 17 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 570) oraz art. 134 w zw. z art. 127 § 1 z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) w zw. z art. 74 ust. 3a oraz 76 ust. 1 ustawy z dnia 03 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.),

*orzeka*

*- stwierdzić niedopuszczalność odwołania.*

**UZASADNIENIE**

Decyzją z dnia 02 sierpnia 2021 r. wydaną w sprawie znak: RRiB.6220.12.7.2021 Wójt Gminy Jeżewo, po zasięgnięciu opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Świeciu, Dyrektora Zarządu Zlewni w Tczewie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz po przeprowadzeniu stosownego postępowania stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia pn. „Budowa 10 budynków mieszkalnych jednorodzinnych z infrastrukturą techniczną na terenie nieruchomości usytuowanych we wsi Taszewo, gmina Jeżewo wraz z podziałem istniejących działek rolnych na działki budowlane, działki pod drogi wewnętrzne i pasy techniczne”, na działkach o nr ew. 54/4 i 54/6 obręb Taszewo, gmina Jeżewo i w oparciu o treść art. 84 ust. 1a 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 określił warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji, eksploatacji i likwidacji przedsięwzięcia, jak również



wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1.

Od powyższej decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego złożył Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, zarzucając jej rażące naruszenie przepisów prawa mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, albowiem organ oparł decyzję na niepełnej i wadliwej ocenie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego pomijając stanowisko Skarżącego wyrażone w opinii z dnia 31 maja 2021 r. znak:WOO.4220.573.2021.DK o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz określające zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, obejmującego zagadnienia, o których mowa w art. 66 uouioś z uwagi na możliwy istotnie negatywny wpływ przedsięwzięcia ze szczególnym uwzględnieniem na ochronę przyrody i ochronę krajobrazu Wschodniego Obszaru Chronionego Krajobrazu Borów Tucholskich. Jako podstawę wniesienia odwołania Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy wskazał art. 76 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy ustaliło i zważyło, co następuje.

W dniu 17 maja 2021 r. Pani Barbara Ostrowska złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na „Budowa 10 budynków mieszkalnych jednorodzinnych z infrastrukturą techniczną na terenie nieruchomości usytuowanych we wsi Taszewo, Gmina Jezewo wraz z podziałem istniejących działek rolnych na działki budowlane, działki pod drogi wewnętrzne i pasy techniczne”. Inwestor wyjaśnił, iż inwestycja ma zostać zrealizowana na działkach rolnych nr 54/4 i 54/6 obręb Taszewo, Gmina Jezewo.

Po zapoznaniu się z załączoną do wniosku dokumentacją organ I instancji uznał, iż jest to przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jednakże nie zakwalifikował przedsięwzięcia do przeprowadzenia oceny oddziaływania inwestycji na środowisko uwzględniając wymagania art. 63 ustawy z dnia 03 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.) – dalej u.i.o.ś. W toku prowadzonego postępowania organ zawiadomił zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) strony postępowania o wszczęciu postępowania oraz o możliwości zapoznania się z zebranymi materiałami i dowodami oraz wypowiedzenia się w przedmiotowej sprawie, przy czym z uwagi na liczbę stron przekraczającą 10, stosownie do treści art. 74 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy, zawiadomienie nastąpiło w formie obwieszczenia.

Stosownie do treści art. 64 ust.1 u.i.o.ś organ I instancji wystąpił o opinię do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Świeciu oraz Dyrektora Zarządu Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Tczewie. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy wyraził opinię, że dla inwestycji należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko oraz określił zakres raportu (postanowienie z dnia 31 maja 2021 r. znak: WOO.4220.573.2021.DK). Dyrektor Zarządu Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Tczewie wyraził zaś opinię, że dla planowanego przedsięwzięcia nie istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (opinia GD.ZZŚ.4.435.163.2021.DK z 10 czerwca 2021 r.). Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Świeciu nie wyraził stanowiska w terminie określonym w art. 64 ust. 4 u.i.o.ś. Stosownie do treści art. 78 ust. 4 ww. ustawy niewydanie przez właściwe organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej opinii w ww. terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń.

Analizując materiał sprawy wg kryteriów środowiskowych określonych w art. 63 ust. 1 u.o.o.ś., organ I instancji na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym



karty informacyjnej przedsięwzięcia wraz z uzupełnieniami uznał, iż dla wnioskowanego przedsięwzięcia nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia oddziaływania na środowisko.

W myśl art. 127 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) – dalej k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji stronie służy odwołanie. Prawo do wniesienia odwołania służy więc tylko stronie postępowania.

Zgodnie z art. 74 ust. 3a u.i.o.ś., stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę, z zastrzeżeniem art. 81 ust.

1. Przy czym przez obszar oddziaływania przedsięwzięcia rozumie się:

- 1) przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu;
- 2) działki, na których w wyniku realizacji, eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, lub
- 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem. wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie.

Biorąc pod uwagę treść powyższego przepisu należy uznać, iż Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy nie jest i nie był stroną postępowania dotyczącego środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na budowie 10 budynków mieszkalnych jednorodzinnych z infrastrukturą techniczną na terenie nieruchomości usytuowanych we wsi Taszewo, gmina Jeżewo wraz z podziałem istniejących działek rolnych na działki budowlane, działki pod drogi wewnętrzne i pasy techniczne”, na działkach o nr ew. 54/4 i 54/6 obręb Taszewo, gmina Jeżewo.

W postępowaniu, w którym wydano zaskarżoną decyzję, Skarżący był wyłącznie organem uzgadniającym, działającym na podstawie art. 77 ust. 1 pkt 1 u.i.o.ś., co nie daje Skarżącemu przymiotu strony w tym postępowaniu administracyjnym. Organ "współdziałający" nie jest uprawniony do wniesienia odwołania na decyzję wydaną przez organ załatwiający sprawę, gdyż nie przysługuje mu interes prawny określony w przepisach praw materialnego wskazujący na własne prawo lub obowiązek wynikający z konkretnej normy prawa materialnego podlegający skonkretyzowaniu w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, a który stanowiłyby podstawę legitymacji do wniesienia odwołania od decyzji pierwszoinstancyjnej.

W ocenie tutejszego Kolegium podstawy złożenia odwołania nie stanowi też wskazany w odwołaniu art. 76 ust. 1 u.i.o.ś.. Brzmienie art. 76 u.i.o.ś. zostało zmodyfikowane 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1712). Zgodnie z obowiązującym od 24 września 2019 r. brzmieniem art. 76 ust. 8 ww. ustawy w sprawach, o których mowa w ust. 1, 3 albo 4, właściwemu regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska oraz Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska przysługują prawa strony w postępowaniu administracyjnym lub postępowaniu przed sądem administracyjnym. W myśl zaś art. 76 ust. 1 u.i.o.ś. w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w sprawach dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez organy, o których mowa w art. 75 ust. 1 pkt 2-4, lub organy wyższego stopnia w stosunku do tych organów, właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska kieruje wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Ust. 3 i 4 art. 76 u.i.o.ś. dotyczą wydania decyzji bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz niewniesienia w określonych sprzeciwu do zgłoszenia budowy przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej gdy nie została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. W poprzednim stanie prawnym organem uprawnionym do podejmowania działań w oparciu o treść art. 76 u.i.o.ś. był Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Zgodnie



z ugruntowanym dotychczas orzecznictwem sądów administracyjnych popartym w doktrynie, które z uwagi na rozciągnięcie uprawnień przysługujących wcześniej wyłącznie Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska także na regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, można odnieść także do aktualnie obowiązującego stanu prawnego, warunkiem wstąpienia w prawa strony w toczących się postępowaniach jest uprzednie skierowanie, jeszcze w toku postępowania, wystąpienia którego treścią może być w szczególności wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji (m.in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 470/13, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2012 r. sygn. akt II OSK 2613/11 opubl. [www.orzeczenia.nsa.pl](http://www.orzeczenia.nsa.pl)). Tym samym warunkiem wstąpienia w prawa strony, które daje możliwość zaskarżenia decyzji, jest skierowanie wystąpienia do właściwego organu wydającego decyzję środowiskową w toku postępowania. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2011 r. sygn. akt II OSK 523/11 fakt, że dotyczącym wtedy jeszcze tylko Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wskazano, iż „(...) omawiane wystąpienie jest więc pierwszą czynnością jaka musi zostać podjęta przez wskazany organ w konkretnej sprawie, na etapie postępowania administracyjnego. Oznacza to, iż GDOŚ, aby uzyskać uprawnienie analogiczne z uprawnieniami strony musi przede wszystkim skierować wystąpienie w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego (środowiskowego). Niewątpliwie instytucja wystąpienia, o której mowa w art. 76 ust. 1 u.i.o.ś jest przejawem nadzorczej roli GDOŚ względem postępowań środowiskowych. W tym też kontekście pozycja tego organu jest zbliżona do pozycji prokuratora (Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka), będącego rzecznikiem interesu publicznego. Kompetencje „sądowe” GDOŚ są jednak inaczej ukształtowane od tożsamyh kompetencji prokuratora (RPO, RPD). Ten ostatni ma bowiem samoistne i wyraźne uprawnienie (art. 50 § 1 p.p.s.a.) do inicjowania postępowania sądowoadministracyjnego (wystąpienia ze skargą) nawet w sytuacji, gdy nie brał udziału w danym postępowaniu administracyjnym. W razie zaś uczestniczenia w takim postępowaniu na prawach strony, prokurator może wnieść skargę dopiero po wyczerpaniu przysługujących mu środków odwoławczych (tak uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 6/05). Mimo, iż powyższe rozważania dotyczyły możliwości zainicjowania postępowania sądowoadministracyjnego analogicznie można je przenieść także na grunt postępowania przed organem II instancji, gdyż możliwość wniesienia odwołania uzależniona jest także od istnienia interesu prawnego po stronie Skarżącego. Biorąc po uwagę fakt, iż udział Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, a po nowelizacji regionalnego dyrektora ochrony środowiska w postępowaniach środowiskowych jest wyjątkiem od reguły wyrażonej w art. 74 ust. 3a u.i.o.ś. określającej strony postępowania, zgodnie z regułami wykładni jako wyjątek nie może być interpretowany rozszerzająco. Ponadto za takim podejściem przemawia także zasada pewności obrotu, będąca gwarancją niezmienności sytuacji prawnej strony, której interesów dotyczy dane postępowanie administracyjne. W tym miejscu należy także wskazać, iż dopiero znowelizowana treść art. 76 ust. 1 u.i.o.ś. zezwala na kierowanie wystąpień w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości organów wyższej instancji, przy czym takiego wystąpienia nie może stanowić złożenie przez organ odwołania. Należy wskazać, iż instytucja wystąpienia przewidziana w art. 76 ust. 1 u.i.o.ś. zakłada jej wykorzystanie w sytuacjach nadzwyczajnych, a nie uznania za rażące naruszenie prawa faktu nieuwzględnienia przez organ I instancji wydanej w toku postępowania przez Odwołującego opinii do której to sprowadzają się w istocie zarzuty odwołania. W tym miejscu należy wskazać, iż organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania środowiskowych uwarunkowań ma w oparciu o treść art. 64 ust. 1 u.i.o.ś. obowiązek uzyskania stosownych opinii, przy czym przedmiotowe opinie nie mają dla organu charakteru wiążącego i Wójt Gminy Jeżewo nie był nimi związany. Zajmując odmienne stanowisko organ powinien uzasadnić motywy swojego działania w uzasadnieniu decyzji. To do organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy ostateczna ocena w oparciu o uzyskane opinie oraz wskazane w art. 63 ust. 1 u.i.o.ś. kryteria, co do obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a w oparciu o treść art. 84 ust. 1a u.i.o.ś. możliwość określenia warunków lub wymagań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b lub c,



lub nałożenia obowiązków działań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b lub c.. Biorąc pod uwagę powyższe przepisy aby regionalny dyrektor ochrony środowiska uzyskał uprawnienia analogiczne z uprawnieniami strony winien najpierw skierować wystąpienie do organu przed którym prowadzone jest postępowanie administracyjne. W stanie faktycznym niniejszej sprawy Skarżący tego jednak nie uczynił. Warto wskazać, iż podobne stanowisko jest prezentowane w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego tak m.in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2021 r. sygn.. akt III OSK 4013/21 czy też wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 24 czerwca 2020 r. sygn. akt. II SA/Lu 245/20.

Tym samym z uwagi na fakt, iż odwołanie nie zostało wniesione przez stronę postępowania i jako takie zgodnie z treścią art. 127 § 1 k.p.a. jest niedopuszczalne, w oparciu o art. 134 k.p.a., zgodnie z którym organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania, orzeczono jak w sentencji.

Postanowienie jest ostateczne. Na postanowienie strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**Otrzymują:**

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy  
ul. Dworcowa 81, 85 – 079 Bydgoszcz
2. Pani Barbara Ostrowska  
Taszewo 41, 86 – 131 Jezewo
3. Pozostałe Strony postępowania przez obwieszczenie
4. Wójt Gminy Jezewo  
(wraz z aktami sprawy)
5. SKO aa.

**Do wiadomości:**

1. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie  
Dyrektor Zarządu Zlewni w Tczewie  
ul. 30 Stycznia 50, 83 – 110 Tczew
2. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Świeciu  
ul. Sądowa 5, 86 – 100 Świecie

**Skład orzekający:**

Przewodniczący .....

Członek .....

Członek .....



