



Warszawa, dnia 07 kwietnia 2022 r.

## GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-WDŚZOO.420.33.2021.US.10

### DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.), dalej Kpa, w związku z art. 71 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 2373, ze zm.), dalej ustawa ooś, po rozpatrzeniu odwołań Skarbu Państwa – reprezentowanego przez Starostę Żywieckiego z dnia 27 kwietnia 2021 r., Stowarzyszenia „Towarzystwo na rzecz Ziemi” z dnia 28 kwietnia 2021 r. oraz Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Katowicach z dnia 29 kwietnia 2021 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach z dnia 14 kwietnia 2021 r., znak: WOOŚ.420.5.2018.RK1.80, określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na *budowie ciepłowni na biomasę i paliwo alternatywne (RDF) na działce nr 1019/140 obręb 0007 Żywiec, powiat żywiecki, województwo śląskie*

**uchyliam zaskarżoną decyzję w całości i odmawiam określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji ww. przedsięwzięcia.**

#### Uzasadnienie

RDOŚ w Katowicach decyzją z dnia 14 kwietnia 2021 r., po rozpatrzeniu wniosku Beskid Żywiec Sp. z o.o. z dnia 18 grudnia 2017 r., na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2 i art. 82 ustawy ooś, określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

W dniu 28 kwietnia 2021 r. Skarb Państwa – reprezentowany przez Starostę Żywieckiego, będący stroną postępowania ze względu na posiadanie prawa własności do działki ewidencyjnej o nr 1019/140, obręb 0007 Żywiec, znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie oraz Towarzystwo na Rzecz Ziemi, biorące udział w postępowaniu na prawach strony, wnieśli odwołanie od powyższej decyzji. Odwołania zostały wniesione w terminie – Starosta Żywiecki i Towarzystwo na Rzecz Ziemi zaskarżoną decyzję otrzymali w dniu 14 kwietnia 2021 r.

Odwołanie od ww. decyzji w dniu 30 kwietnia 2021 r. wniósł również Prokurator Prokuratury Okręgowej w Katowicach, biorący udział w postępowaniu na podstawie art. 183 § 1 Kpa. Odwołanie zostało wniesione w terminie – Prokurator otrzymał zaskarżoną decyzję w dniu 19 kwietnia 2021 r.

Skarżący wnieśli o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i odmowę wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach bądź uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

We wniesionych odwołaniach skarżący wskazali na:

- naruszenie art. 10 Kpa, poprzez niezapewnienie Skarbowi Państwa – reprezentowanemu przez Starostę Żywieckiego - czynnego udziału w każdym stadium postępowania;
- art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 Kpa w związku z art. 80 ust. 2 ustawy ooś, poprzez wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, którego lokalizacja jest niezgodna z ustaleniami miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego;
- art. 38a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699), poprzez jego niezastosowanie;
- art. 7, art. 77 § 1, art. 80 Kpa i art. 107 § 3 Kpa w związku z art. 77 ust. 1 pkt 4 ustawy ooś, poprzez odstąpienie od zasięgnięcia ponownej opinii organu właściwego w sprawach ocen wodnoprawnych;
- art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 Kpa w związku z art. 80 ust. 1 pkt 1 ustawy ooś, poprzez wydanie decyzji bez uwzględnienia wymogów określonych w opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Żywcu z dnia 31 lipca 2018 r.;
- art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 Kpa w związku z art. 66 ust. 1 pkt 1, 5, 6, 6a, 7, 9, 11a i 15 oraz art. 80 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś, poprzez niewłaściwe wariantowanie przedsięwzięcia i zaakceptowanie jako wariantu alternatywnego, opisanego w decyzji jako wariant „B”, wariantu, który nie spełnia wymogu racjonalnego wariantu alternatywnego, gdyż zakłada jedynie różnicę w sposobie oczyszczania spalin, co jest tylko jednym z wielu aspektów instalacji;
- art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 Kpa w związku z art. 66 ust. 1 pkt 1c oraz art. 80 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś, poprzez wydanie decyzji uwzględniającej ustalenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz uzupełnienia raportu w zakresie analizy rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w powietrzu z pominięciem danych ze znajdującej się w Kotlinie Żywieckiej stacji meteorologicznej Radziechowy;
- art. 7 Kpa w związku z art. 89 § 1 Kpa, poprzez niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, tj. odstąpienie od przeprowadzenia rozprawy administracyjnej;
- art. 81 ust. 1 w związku z art. 66 ust. 1 pkt 11 ustawy ooś, poprzez brak odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia w związku z brakiem możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez inwestora oraz w wariantcie alternatywnym i niespełnieniem wymogów w zakresie zapewnienia możliwości odzysku wytwarzanych odpadów;
- art. 81 ust. 1 ustawy ooś w związku z art. 17, art. 18 ust. 2 i 3, art. 158 ust. 2 pkt 3 i art. 160 ust. 7 ustawy o odpadach „z uwagi na konieczność kwalifikacji procesów planowanej instalacji, jako procesów unieszkodliwiania i w efekcie brak możliwości realizacji inwestycji w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę oraz w wariantcie alternatywnym, jako niezgodnego z zasadą hierarchii sposobów postępowania z odpadami”;
- art. 81 ust. 1 ustawy ooś w związku z art. 186 ust. 1 pkt 1 oraz art. 181 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.),

dalej ustawa poś, wobec nieujęcia inwestycji w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami Województwa Śląskiego;

- art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy ooś, poprzez „nieokreślenie wymagań w zakresie zapewnienia odpowiedniego zapasu odpadów w celu zapewnienia ciągłej pracy instalacji i minimalizację okresów pracy poza standardami emisyjnymi”;
- art. 82 ust. 1 pkt 4 ustawy ooś, poprzez nienałożenie na inwestora obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę;
- art. 33 ust. 1 pkt 5 i 7 ustawy ooś, poprzez zaniechanie ponownego przeprowadzenia udziału społeczeństwa w postępowaniu pomimo uzupełnienia raportu;
- art. 77 § 1 Kpa, poprzez brak wyczerpującego rozpatrzenia materiału dowodowego, oparcie się na nieaktualnej dokumentacji technicznej w zakresie świadectwa zgodności z kryteriami technicznymi, nieodniesienie się do wzorca standardów środowiskowych dla tego rodzaju przedsięwzięcia w zakresie spełnienia przez niego wymagań najlepszej dostępnej techniki (BAT).

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, ustalił i zważył, co następuje.

Przedmiotowe przedsięwzięcie polega na budowie ciepłowni na biomase i RDF o mocy użytkowej 5MW, zlokalizowanej w Żywcu, przy ul. Kabaty, na działce o nr ew. 1019/140 obręb 0007 Żywiec. Do termicznego przekształcania planowane jest wykorzystywanie paliwa alternatywnego RDF o kodzie 19 12 10 jako podstawowego materiału wsadowego oraz odpadów biomasy w ilości nie przekraczającej 10% całkowitej masy spalanego paliwa. Proces termicznego przekształcania odpadów będzie źródłem energii zamienianej na energię ciepłą.

Inwestycja należy do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 80 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71), tj. instalacje związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 41-47. W związku z powyższym, na mocy art. 71 ust. 2 pkt 2 ustawy ooś, przedsięwzięcie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Wniosek Beskid Żywiec Sp. z o.o. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach złożony został do Burmistrza Miasta Żywca, który w związku z posiadaniem 61 % udziałów w Spółce, przekazał sprawę zgodnie z właściwością do RDOŚ w Katowicach. Właściwość RDOŚ w Katowicach do załatwienia przedmiotowej sprawy wynika z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. l ustawy ooś w związku z art. 4 ust. 1 ustawy 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), dalej ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy ooś.

Jak wynika natomiast z art. 127 § 2 Kpa w związku z art. 127 ust. 3 ustawy ooś, organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest GDOŚ.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 Kpa organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy. Tego rodzaju sytuacja ma miejsce wówczas, gdy zaskarżona decyzja jest nieprawidłowa – to znaczy niezgodna z przepisami prawa lub niecelowa. Organ administracji w pierwszej części rozstrzygnięcia określa zakres tego uchylenia (w całości lub w części), zaś w drugiej – rozstrzyga sprawę co do jej istoty (por. A. Gołęba [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. II*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, LEX, komentarz do art. 138, teza 3).

W ocenie GDOŚ zaskarżona decyzja RDOŚ w Katowicach z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sposób nieprawidłowy określała środowiskowe uwarunkowania omawianego przedsięwzięcia, a prowadzone z urzędu dodatkowe postępowanie dowodowe, o którym mowa w art. 136 Kpa, nie doprowadziło do wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy niezbędnych do wydania tego rodzaju decyzji. Należy również podkreślić, że do określenia warunków realizacji przedsięwzięcia niezbędna jest prawidłowo przygotowana dokumentacja środowiskowa uwzględniająca wszystkie ewentualne zagrożenia związane z realizacją konkretnego przedsięwzięcia.

Wnioskodawca nie udzielił prawidłowych wyjaśnień dotyczących kwestii będących przedmiotem wezwań organu odwoławczego. Wskutek tego organ II instancji nie mógł uwzględnić żądania inwestora i odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia.

Po przeprowadzeniu weryfikacji akt postępowania pierwszoinstancyjnego oraz kontroli zaskarżonej decyzji, GDOŚ ocenił, że zebrany materiał dowodowy jest niewystarczający do wydania rozstrzygnięcia w postępowaniu odwoławczym.

— Przedłożony przez Beskid Żywiec Sp. z o.o. na potrzeby wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie spełnia wymogów określonych w art. 66 ustawy ooś, w tym nie zawiera opisu, porównania oddziaływania i uzasadnienia wyboru wariantów przedsięwzięcia; nie odnosi się do rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 24 września 2020 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz. U. poz. 1860), a także zawiera rozbieżności i niejasności dotyczące opisu i charakterystyki planowanego przedsięwzięcia.

Co więcej, uzupełnienia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przekazane przy pismach Beskid Żywiec Sp. z o.o. z dnia: 28 sierpnia 2018 r., znak: ZS-413/2018, 22 października 2018 r., znak: ZS-494/2018, 12 sierpnia 2019 r., znak: ZS-532/2019, 24 października 2019 r., znak: ZS-627/2019, 29 listopada 2019 r., znak: ZS-685/2019, oraz 11 grudnia 2019 r., znak: ZS-710/2019, nie zostały prawidłowo podpisane, a tym samym nie spełniają wymagań formalnych określonych w art. 66 ust. 1 pkt 19 ustawy ooś w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy ooś oraz w art. 66 ust. 1 pkt 19a ustawy ooś. Zaś uzupełnienie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, przekazane przy piśmie z dnia 25 lutego 2021 r. znak: ZS-77/2021, nie zawiera daty sporządzenia uzupełnienia, przez co również nie spełnia wymogów określonych w przywołanych przepisach.

Mając na uwadze powyższe, pismem z dnia 1 grudnia 2021 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.33.2021.US.4, GDOŚ wezwał inwestora do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia

raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, zgodnie z art. 66 ustawy ooś. W odpowiedzi na powyższe wezwanie inwestor, pismem z dnia 23 grudnia 2021 r., poinformował, że w dokumentacji zgromadzonej przez RDOŚ w Katowicach w toku postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej zostały zawarte odpowiedzi na wszystkie pytania i wątpliwości przywołane w przedmiotowym piśmie GDOŚ, zaś zgromadzony materiał dowodowy w ocenie inwestora jest wystarczający do wydania decyzji. Tym samym inwestor odmówił uzupełnienia materiału dowodowego i złożenia wyjaśnień we wskazanym w wezwaniu zakresie. Pismem z dnia 2 lutego 2022 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.33.2021.US.8, na podstawie art. 79a Kpa, GDOŚ poinformował Beskid Żywiec Sp. z o.o., że przedłożony przez wnioskodawcę na potrzeby wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie spełnia wymogów określonych w art. 66 ustawy ooś i poinformował, że stanowi to przesłankę, której niewypełnienie może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem inwestora. Beskid Żywiec Sp. z o.o. nie przedłożyła dodatkowych dowodów.

Istotnym zagadnieniem, które nie zostało w sposób prawidłowy przedstawione w omawianym raporcie, jest opis analizowanych wariantów przedsięwzięcia, w tym racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska wraz z uzasadnieniem ich wyboru, a także określenie przewidywanego oddziaływania na środowisko analizowanych wariantów, co wynika odpowiednio z art. 66 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy ooś. Natomiast pkt 6a wskazanego przepisu nakłada obowiązek porównania oddziaływań analizowanych wariantów.

Przedłożony z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach raport powyższych wymogów nie spełnia, bowiem:

- w raporcie wskazano wyłącznie dwa warianty realizacji przedsięwzięcia: wariant proponowany przez wnioskodawcę oraz racjonalny wariant alternatywny, przy czym szczegółowo opisano tylko wariant proponowany przez wnioskodawcę do realizacji. Natomiast opis wariantu alternatywnego sprowadzono do ogólnych informacji i rozważań, bez gruntownego przeanalizowania jego wpływu na środowisko. Przy wariantowaniu nie wskazano również, czy brano pod uwagę inne lokalizacje inwestycji;
- nie wskazano wariantu najkorzystniejszego dla środowiska;
- nie porównano oddziaływań analizowanych wariantów z uwzględnieniem elementów środowiska, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 6a ustawy ooś;
- nie uzasadniono wyboru analizowanych wariantów, z uwzględnieniem informacji, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 6 i 6a ustawy ooś.

GDOŚ zwraca uwagę, że przedstawienie szczegółowego opisu wariantów przedsięwzięcia, ich porównanie, a także uzasadnienie ich wyboru jest niezbędne ze względu na dyspozycję art. 81 ust. 1 ustawy ooś w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. zmieniającej ustawę ooś, zgodnie z którą, 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. Jak jednoznacznie wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, niedopuszczalne jest wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w oparciu o raport niespełniający wymogów w zakresie wariantowania przedsięwzięcia (por. wyroki NSA: z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt: II OSK 2320/17; z dnia 28 maja 2019 r., sygn. akt: II OSK 1682/17; z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt: II OSK 1614/16; z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt: II OSK 257/16). Tym samym GDOŚ uznał zasadność zarzutu wskazanego w odwołaniach, dotyczącego naruszenia art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 Kpa w związku z art. 66 ust. 1 pkt 1, 5, 6, 6a, 7, 9, 11a i 15 oraz art. 80 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś, poprzez niewłaściwe wariantowanie przedsięwzięcia w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Pomimo wezwania przez GDOŚ, raport nie został przez inwestora uzupełniony w powyższym zakresie.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 19 ustawy ooś w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. zmieniającej ustawę ooś uzupełnienie raportu powinno zawierać podpis autora, a w przypadku gdy wykonawcą uzupełnienia raportu jest zespół autorów - kierującego tym zespołem, wraz z podaniem imienia i nazwiska oraz daty sporządzenia uzupełnienia raportu. Natomiast gdy uzupełnienie raportu zostanie sporządzone przez inną osobę lub zespół autorów niż raport, zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 19a ustawy ooś, do uzupełnienia należy dołączyć oświadczenie jego autora, a w przypadku gdy wykonawcą uzupełnienia raportu jest zespół autorów – kierującego tym zespołem, o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2 ww. ustawy. Powyższe potwierdza WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 18 marca 2021 r., sygn. akt: II SA/OI 850/20: *Informacja o autorze raportu ma służyć do identyfikacji osoby lub osób opracowujących raport i oceny ich kompetencji, posiadania wiedzy w zakresie omawianych zagadnień. W judykaturze nie budziło i nie budzi wątpliwości, że raport powinien być sporządzony przez specjalistę, który posiada fachową wiedzę (por. wyroki NSA z 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 595/17, z 28 sierpnia 2020 r., sygn. akt II OSK 654/20, publ. w CBOSA). Z art. 66 ust. 1 pkt 19 ustawy ooś, w brzmieniu obowiązującym w niniejszej sprawie, należy wyprowadzić także wniosek, że autor raportu musi go podpisać własnoręcznie, wówczas tylko można uznać, że raport zawiera jego nazwisko. Podpis na dokumencie jest formą złożenia oświadczenia woli lub wiedzy i służy identyfikacji osoby, która to oświadczenie złożyła. Z tych też względów podpis ten powinien być własnoręczny. Brak podpisu raportu lub jego uzupełnienia przez autora stanowi brak formalny, który może mieć istotne znaczenie przy ocenie mocy dowodowej raportu. W wyroku z 16 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2910/17 (publ. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, że brak podpisu raportu uniemożliwia identyfikację autora raportu, co oznacza w konsekwencji brak możliwości uwzględnienia jego treści w kontekście wydania decyzji środowiskowej*”. Przedłożone przez inwestora uzupełnienia do raportu powyższych wymogów nie spełniały, a zatem nie mogły one stanowić dokumentu, w oparciu o który może być wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Braki powyższe, pomimo wezwania przez GDOŚ, nie zostały przez inwestora uzupełnione w toku postępowania odwoławczego.

Ponadto, pomimo wezwania przez GDOŚ, w raporcie nie odniesiono się i nie wyjaśniono rozbieżności w poniższym zakresie:

- 1) nie uzasadniono odniesienia się do instalacji do termicznego przekształcania paliwa alternatywnego w miejscowości Szeliga, stanowiącej, według inwestora, obiekt referencyjny dla planowanej instalacji, z uwzględnieniem okoliczności, że pomiary emisji zanieczyszczeń dla instalacji referencyjnej wykonane były podczas spalania paliwa alternatywnego w ilości 100 kg/h, natomiast planowana instalacja przewiduje spalanie paliwa alternatywnego w ilości do 1500 kg/h. Organ II instancji nie może *a priori* przyjąć, że oddziaływania związane z funkcjonowaniem planowanej instalacji będą takie same w przypadku instalacji o 15-krotnie większej ilości spalane paliwa, pomimo zastosowania tej samej technologii w referencyjnej instalacji. Dotrzymanie standardów emisyjnych dla instalacji referencyjnej podczas spalania 100 kg paliwa/h nie daje pewności, że planowana do zastosowania technologia jest bezpieczna dla środowiska przy planowanym spalaniu 1500 kg paliwa/h;
- 2) jak wynika z raportu, w ramach przedmiotowego przedsięwzięcia planuje się budowę i eksploatację współspalarni odpadów (instalacja termicznego przekształcania odpadów), w której będzie spalana biomasa i paliwo alternatywne (RDF). Biomasa stanowić będzie 10 % wsadu energetycznego, jednakże inwestor dopuszcza także stosowanie wyłącznie RDF, bez biomasy. W związku z powyższym powinna zostać wyjaśniona kwalifikacja przedmiotowego przedsięwzięcia jako współspalarni odpadów, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 31 o odpadach, jeżeli przewiduje się jej funkcjonowanie jako instalacji do spalania wyłącznie odpadów. Nie odniesiono się również do rozporządzenia Ministra Klimatu w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów;
- 3) w raporcie wskazano, że zakłada się pracę ciągłą instalacji przez 24 h na dobę, 7 dni w tygodniu z zakładaną dyspozycyjnością min. 8200 h/rok. Należy jednak zauważyć, że zakładając pracę ciągłą instalacji, czas pracy w ciągu roku wynosi 8760 h, zatem pozostaje 560 h (23 dni) podczas których instalacja nie będzie pracować. Ponadto, nie wskazano sposobu postępowania z odpadami, które w okresie ewentualnego przestoju będą dowożone do zakładu, z odniesieniem się do informacji w raporcie, że nie przewiduje się magazynowania tych odpadów;
- 4) w raporcie nie wskazano parametrów i lokalizacji emitora awaryjnego ani nie wyjaśniono, czy z uwagi na planowane 2 linie technologiczne planowane są również 2 emitory awaryjne. Ponadto w raporcie nie opisano planowanych do zastosowania rozwiązań umożliwiających zmniejszenie oddziaływania przedsięwzięcia w warunkach awaryjnych, tj. podczas emisji spalin za pośrednictwem emitora awaryjnego;
- 5) przedłożony raport zawiera rozbieżności, odnoszące się do wysokości emitorów, znajdujących się w uzupełnieniu raportu przedłożonym przy piśmie z dnia 25 lutego 2021 r. Na stronie 1 uzupełnienia wskazano, że minimalna wysokość emitorów głównych wyniesie 28,5 m, natomiast przy obliczeniach wskazanych na stronie 7 uzupełnienia do raportu określono wysokość najniższego emitora = 0,5 m, a najwyższego emitora  $H_{\max} = 28$  m. Tym samym, tut. organ nie miał pewności co do prawidłowości przedłożonych obliczeń rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń;

- 6) w raporcie wskazano, że moc użyteczna instalacji wynosi 5 MW, brak jest natomiast wskazania mocy cieplnej instalacji. Rozporządzenie w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów definiuje natomiast moc cieplną, a nie moc użyteczną instalacji. Ponadto w pkt 2.4.2 raportu wskazano, że łączna moc instalacji w paliwie dla 1 linii technologicznej wynosi 6250 kW (6,250 MW), zaś w pkt 15 raportu wskazano, że całkowita moc instalacji wynosi 6,250 MW. Wątpliwości tut. organu budzi zatem, czy jest to moc podana dla 1 linii technologicznej, czy całkowita dla 2 linii technologicznych wchodzących w zakres planowanego przedsięwzięcia;
- 7) z przedstawionego w raporcie opisu wynika, że podawanie odpadów do instalacji albo urządzeń spalania lub współspalania odpadów wstrzymuje się natychmiast także w przypadku spadku temperatury w komorze spalania poniżej 850°C, a przy spalaniu odpadów niebezpiecznych zawierających ponad 1% związków chlorowcoorganicznych w przeliczeniu na chlor - poniżej 1100°C. Z raportu nie wynika jednak, jakie rodzaje odpadów niebezpiecznych będą spalane w planowanej instalacji;
- 8) w raporcie wskazano, że prócz paliwa alternatywnego znaczną część odpadów powstających w wyniku eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów stanowią odpady balastowe z sortowania odpadów (11 881,820 Mg odpadów o kodzie 19 12 12) oraz odpady z procesu kompostowania bioodpadów (5515,762 Mg odpadów o kodzie 19 05 99 oraz 1413,360 Mg kompostu niespełniającego wymagań o kodzie 19 05 03). Z sortowania odpadów komunalnych powstaje także 999,265 Mg odpadów opakowaniowych z papieru i tektury, 185,168 Mg opakowań z tworzyw sztucznych, 185,168 Mg opakowań z metali, 82,377 Mg opakowań wielomateriałowych oraz 1888,860 Mg opakowań ze szkła. W raporcie wskazano również, że mając na uwadze dużą ilość odpadów „balastowych” i odpadów palnych o kaloryczności powyżej 6 MJ/kg, instalacja Beskid Żywiec Sp. z o.o. posiada potencjał do wytwarzania większej ilości paliwa alternatywnego, niż w chwili obecnej. W raporcie nie wskazano jednak, czy do termicznego przekształcania kierowane będą również odpady inne niż: paliwo alternatywne RDF (kod odpadu 19 12 10), odpadowa masa roślinna (kod odpadu 02 01 03) i odpady z gospodarki leśnej (kod odpadu 02 01 07).

Organ II instancji, korzystając z możliwości przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego (art. 136 Kpa), wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia materiału dowodowego, wypełniając obowiązki wynikające z art. 7 Kpa, nakładającego na organ administracji obowiązek podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Nałożenie na organy prowadzące postępowanie administracyjne obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 Kpa) nie zwalnia jednak strony postępowania od współdziałania w realizacji tego obowiązku. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy nieudowodnienie określonej okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony (por. wyrok NSA z dnia 12 lipca 2017 r., sygn. akt: II GSK 2757/15). Z kolei w wyroku z dnia 27 lutego 2015 r., sygn. akt: I OSK 1349/14, NSA podniósł, że: *Zasad przewidzianych w art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. nie można rozumieć tak, że skoro postępowanie dowodowe jest oparte na zasadzie oficjalności, to wyłącznie organ administracyjny zobowiązany jest z urzędu przeprowadzać wszystkie*



*dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Ustalenie stanu faktycznego powinno nastąpić także przy czynnym udziale strony. Nałożenie na organy prowadzące postępowanie administracyjne obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego nie zwalnia więc zainteresowanego podmiotu, niezależnie czy działa on sam czy za pośrednictwem pełnomocnika, od współdziałania w realizacji omawianej powinności, zwłaszcza gdy nieudowodnienie określonej okoliczności faktycznej może prowadzić do niekorzystnych dla wnioskodawcy rezultatów. Z treści powołanych przepisów nie można bowiem wyprowadzać wniosku, że organy administracji zobowiązane są do poszukiwania środków dowodowych służących poparciu twierdzeń strony, nawet w sytuacji, gdy ta ostatnia – mimo istnienia obowiązku – środków takich nie przedstawia lub gdy twierdzenia strony są ogólnikowe bądź lakoniczne. Wskazane braki raportu nie zostały przez wnioskodawcę uzupełnione, a tym samym wnioskodawca uniemożliwił organowi odwoławczemu zebranie pełnego materiału dowodowego.*

Realizacja przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, której skutki nie są do końca sprawdzone, a mogą wywrzeć negatywny wpływ na środowisko, musi być poprzedzona wszechstronną analizą, mającą na celu ustalenie możliwych do wystąpienia zagrożeń oraz koniecznych do podjęcia działań pozwalających na ich wyeliminowanie. Powyższe wynika z zasady zapobiegania, określonej w art. 6 ust. 1 poś, zgodnie z którą, kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu, a także z zasady przezorności, określonej w art. 6 ust. 2 powyższej ustawy, 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. Realizacji tej zasady służy wynikający z art. 66 ustawy o oś wymóg sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zgodnie z przepisami tej ustawy.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest podstawowym dokumentem, na którym opiera się organ administracji w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tym samym powinien być on rzetelny, spójny i wolny od niejasności i nieściśłości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 308/18). Informacje znajdujące się w raporcie powinny być przedstawione kompleksowo, z uwzględnieniem wszystkich elementów inwestycji, które ze względów technicznych, technologicznych i organizacyjnych mogą negatywnie oddziaływać na środowisko, a także wszystkich komponentów środowiska, które mogą być objęte tym oddziaływaniem. Powinien on wyczerpująco opisywać wszystkie możliwe zagrożenia dla środowiska, wynikające z realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz likwidacji planowanego przedsięwzięcia, tak aby można było w sposób nie budzący wątpliwości określić charakter i skalę negatywnych oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko, a także zawierać opis planowanych do podjęcia działań mających na celu ich minimalizację lub kompensację, wraz z wykazaniem ich skuteczności. Analizowany raport powyższych wymogów nie spełnia, bowiem nie zawiera informacji, o których mowa w art. 66 ustawy o oś, w zakresie opisanym w uzasadnieniu niniejszej decyzji. Ponadto analizowany raport zawiera niejasności i rozbieżności, które nie zostały przez inwestora wyjaśnione w toku postępowania. W oparciu o przedłożony raport nie jest możliwe przeprowadzenie oceny

oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko, a także określenie środowiskowych uwarunkowań jego realizacji.

Mając na uwadze, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach znajduje swoje oparcie m.in. na ustaleniach raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w sytuacji gdy raport nie jest kompletny, nie może stanowić podstawy do wydania prawidłowej decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 220/10). Zwrócić w tym miejscu należy uwagę również na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2999/12: *Zasada prawdy obiektywnej obciążuje organ do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych, a zwłaszcza oceny, czy raport uwzględnia wszystkie potencjalne zagrożenia środowiskowe związane z realizacją planowanej inwestycji. Aby takie wymagania mogły być określone, raport poprzedzający wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych powinien mieć charakter kompleksowy i odnosić się do wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia oraz wskazywać, jakie w tym zakresie obowiązują standardy ochrony środowiska oraz czy zamierzona inwestycja mieści się w ich ramach.*

Należy zatem stwierdzić, że decyzja RDOŚ w Katowicach z dnia 14 kwietnia 2021 r. została wydana z naruszeniem: art. 7 oraz 77 § 1 Kpa w związku z art. 66 ustawy ooś, bowiem organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania dowodowego w celu uzupełnienia braków raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; art. 80 Kpa w związku z art. 66 ustawy ooś, bowiem organ pierwszej instancji nie dokonał właściwej oceny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko ani nie udowodnił, że przedmiotowe przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko oraz art. 71 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 66 ustawy ooś, przez wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w oparciu o raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko niespełniający wymogów określonych w przepisach powyższej ustawy.

Niezasadny jest zarzut Starosty Żywieckiego dotyczący naruszenia art. 38a ustawy o odpadach, poprzez jego niezastosowanie. Przepis art. 38a powyższej ustawy uzależniał uzyskanie m.in. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach od wcześniejszego ujęcia instalacji w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. GDOŚ zwraca uwagę, że art. 38a został uchylony ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1579). Tym samym, w obecnym stanie prawnym, nieujęcie inwestycji w planie gospodarki odpadami nie mogło stanowić podstawy do odmowy wydania przez RDOŚ w Katowicach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w analizowanej sprawie.

Kierując się wyrażoną w art. 15 Kpa zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, którego istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, GDOŚ w ramach postępowania odwoławczego dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego, w tym wniosku o wydanie decyzji, raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, wraz z jego uzupełnieniami, zaskarżonej decyzji oraz wniesionych odwołań. Mając na uwadze, że w pierwszej kolejności należy podjąć wszelkie niezbędne kroki, aby rozpoznać sprawę merytorycznie i rozstrzygnąć ją co do istoty, GDOŚ w celu naprawienia uchybień popełnionych przez RDOŚ w Katowicach podjął się przeprowadzenia

dotodkowego postępowania wyjaśniającego w oparciu o art. 136 Kpa. Pomimo wezwania oraz poinformowania o treści art. 79a Kpa Beskid Żywiec Sp. z o.o. nie uzupełniła dokumentacji w wymaganym zakresie. W związku z powyższym organ II instancji rozpatrzył sprawę co do okoliczności faktycznych i prawnych w oparciu o dotychczas złożony materiał dowodowy.

Podsumowując, w opinii GDOŚ powyższe ustalenia uzasadniają konieczność uchylenia zaskarżonej decyzji RDOŚ w Katowicach z dnia 14 kwietnia 2021 r., a także odmowę określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

### Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329), dalej Ppsa, służy skarga wnoszona na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie 30 dni od dnia otrzymania decyzji;
- wnoszący skargę, zgodnie z art. 230 Ppsa w związku z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535), obowiązany jest do uiszczenia wpisu od skargi w kwocie 200 zł. Wnoszący skargę, co wynika z art. 239 Ppsa, może być zwolniony z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych;
- wnoszącemu skargę, zgodnie z art. 243 Ppsa, może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.



z upoważnienia  
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska  
Zastępcy Generalnego Dyrektora  
Ochrony Środowiska

*Marek Kajs*

**Otrzymują:**

1. Beskid Żywiec Sp. z o.o., ul. Kabaty 2, 34-300 Żywiec
2. Starosta Żywiecki - Skarb Państwa, ul. Krasieńskiego 13, 34-300 Żywiec
3. Gmina Żywiec, ul. Rynek 2, 34-300 Żywiec
4. Zakład Ślusarski [REDACTED]
5. Stowarzyszenie „Towarzystwo na rzecz Ziemi”, ul. Leszczyńska 7, 32-600 Oświęcim (ePUAP)
6. Stowarzyszenie „Pracownia na rzecz Wszystkich Istot”, ul. Jasna 17, 43-360 Bystra (ePUAP)
7. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Katowicach - Natasza Fober-Bakowska, ul. Wita Stwosza 31, 40-042 Katowice
8. [REDACTED]
9. [REDACTED]

**Do wiadomości:**

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach