

WIR.7032.3.2017. M. Kretkiewicz
2018-05-25

NACZELNIK
Wydziału Inwestycji i Rozwoju

[Signature]
mgr inż. Grazyna Woźniak

Warszawa, dnia 21 maja 2018 r.



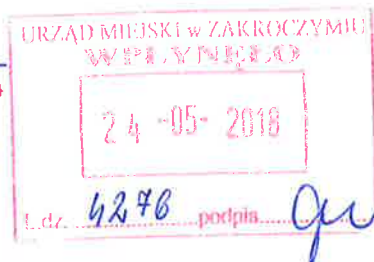
MINISTER ŚRODOWISKA

DZŚ-III.281.61.2018.MP

WIR
2018-05-24

[Signature]

DECYZJA



Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.), dalej: Kpa, w związku z art. 237 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r., poz. 799 z późn. zm.), dalej: POŚ, po rozpatrzeniu odwołania z dnia 16 kwietnia 2018 r. PG INWEST Sp. z o.o. z siedzibą w Kobyłce przy ul. Parkowej 1E, reprezentowanej przez r. pr. Krystiana M. Ziemskiego od decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 29 marca 2018 r., znak: PZ-III.7032.1.2017.AB w sprawie nałożenia obowiązku sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego

uchylam w całości zaskarżoną decyzję i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji

UZASADNIENIE

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, dalej: WIOŚ, pismem z dnia 29 września 2017 r., znak: CI-IN.7024.120.2017.MO poinformował Marszałka Województwa Mazowieckiego, dalej: Marszałek, że „pomimo wykonania przez zarządzającego składowiskiem – PG INWEST Sp. z o.o. w Kobyłce na kwaterze wschodniej składowiska dodatkowych 4 studni odgazowujących (włączonych do systemu odgazowania składowiska), składowisko odpadów w m. Zakroczym jest w dalszym ciągu źródłem uciążliwości odorowych”. W piśmie zwrócono uwagę na okresowo występujący ten rodzaj uciążliwości wzdłuż drogi ekspresowej S7 i drogi krajowej 62 w okolicach składowiska odpadów w m. Zakroczym. W związku z tym WIOŚ zwrócił się do Marszałka z prośbą o rozważenie możliwości skorzystania przez ten organ z art. 237 POŚ i zobowiązanie PG INWEST Sp. z o.o. do opracowania i przedłożenia przeglądu ekologicznego składowiska. Do wystąpienia dołączono m. in. kopię pisma Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 22 września 2017 r. Z przywołanego pisma wynika, że w dniu 6 września 2017 r. miała miejsce interwencja jednostek ochrony pożarowej powiązana z wykonaniem pomiarów na obecność typowych składników gazu wysypiskowego tj. siarkowodoru, tlenu węgla, lotnych węglowodorów aromatycznych oraz metanu, nie stwierdzając ich występowania.

Burmistrz Zakroczymia w piśmie z dnia 15 listopada 2017 r., znak: WIR.7032.6.2017 skierowanym do Marszałka zwraca uwagę na uciążliwości odorowe występujące od września 2016 r. na terenach bezpośrednio sąsiadujących ze składowiskiem odpadów, jak i na terenach

położonych w dalszej odległości od tego składowiska. We wcześniejszym okresie mieszkańcy nie uskarżali się na takie niedogodności zapachowe, co związane jest z aktualnym sposobem eksploatacji składowiska odpadów, w tym być może z rodzajem przyjmowanych na składowisko odpadów. W ocenie Burmistrza niewątpliwym źródłem uciążliwości jest składowisko. W podsumowaniu pisma zawnioskowano o pilne ustalenie rzeczywistego źródła powstających odorów i podjęcie działań eliminujących problem.

Piotr Gołęgowski - Prezes PG INWEST Sp. z o.o. z siedzibą w Kobyłce przy ul. Parkowej 1E pismem z dnia 27 listopada 2017 r., zakwestionował przedstawione przez Burmistrza stanowisko. Prezes wskazał, że zarówno na terenie instalacji, a także poza nią, zapach z niej pochodzący jest praktycznie niewyczuwalny. Podkreślono, że uciążliwość nie dotyczy zabudowań sąsiadujących ze składowiskiem – w celu zweryfikowania tych informacji prowadzone były rozmowy z najbliższymi sąsiadami. Żaden z nich nie potwierdził występowania uciążliwości. Piotr Gołęgowski w piśmie przywołuje ustalenia z kontroli przeprowadzonej przez WIOŚ w dniach od 3 lutego do 3 marca 2017 r., w czasie której nie stwierdzono uciążliwości odorowej ani w obrębie wewnętrznej drogi dojazdowej, ani poza terenem składowiska. Podobnie było w przypadku kontroli prowadzonej w trakcie wydobywania i przemieszczania starych odpadów, w trakcie wizytacji przedstawicieli Gminy i Urzędu Marszałkowskiego. Wskazano również, że spółka wykonała dodatkowe studnie ujęcia i neutralizacji biogazu. Piotr Gołęgowski zwrócił uwagę, że nie udokumentowano do tej pory faktu występowania substancji odorowych, a tym bardziej źródła ich pochodzenia. Ponadto, do 2014 r. na składowisko trafiały zmieszane odpady komunalne oraz komunalne osady ściekowe i problem odoru nie występował. W chwili obecnej na składowisko trafiają w zasadzie tylko odpady budowlane, niezawierające substancji organicznych. W piśmie zwrócono również uwagę, że w pobliżu zabudowań, w bliskiej odległości od centrum miejscowości funkcjonuje oczyszczalnia ścieków komunalnych będąca źródłem uciążliwości odorowej. Ponadto cała okolica jest terenem rolniczym o intensywnej uprawie, „gdzie (...) wywożone są osady ściekowe (nawet w niedozwolonym czasie), wyjątkowo uciążliwe odpady z ferm drobiu oraz inne odpady organiczne, np. zepsuta cebula”. Do pisma dołączono kopię pisma Naczelnika Wydziału w Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej z dnia 7 lutego 2017 r., znak: PR.5558.3.2017 opisujących zdarzenie, które miało miejsce w dniu 2 lutego 2017 r. i polegało na występowaniu zapachu gazu na terenie pomiędzy stacją rozlewni gazu „ZOCH-GAZ”, a wysypiskiem śmieci. Zapach przestawał być wyczuwalny na wysokości ogrodzenia wysypiska śmieci. W trakcie interwencji wykonano pomiary na kierunku wiatru uzyskując następujące wyniki: O₂ – 20,9%; LEL – 0%; CO – 000 ppm; H₂S – 00,0 ppm. W związku z brakiem wskazań przyrządów pomiarowych wezwano Specjalistyczną Grupę Ratownictwa Chemicznego i Ekologicznego „Warszawa 6”. Wyniki pomiarów przez nią przeprowadzonych nie wykazały obecności żadnych substancji niebezpiecznych dla zdrowia.

Marszałek pismem z dnia 21 grudnia 2017 r., znak: PZ-II.7032.1.2017.AB zawiadomił o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia, na podstawie art. 237 POŚ, na PG INWEST Sp. z o.o. obowiązku sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego instalacji do składowania odpadów, z wyłączeniem odpadów obojętnych, o zdolności przyjmowania ponad 10 Mg odpadów na dobę lub o całkowitej pojemności ponad 25 000 Mg, zlokalizowanej w miejscowości Zakroczym, gmina Zakroczym, powiat nowodworski.

Marszałek postanowieniem z dnia 15 stycznia 2018 r., znak: PZ-II.7032.1.2017.AB włączył do akt sprawy pismo WIOŚ z dnia 18 października 2017 r., znak: CI-IN.7024.4.2017.MO wraz z załącznikami dotyczącymi informacji o przebiegu i ustaleniach kontroli przeprowadzonych w PG INWEST Sp. z o.o. w dniach od 3 lutego do 3 marca 2017 r. oraz od 29 marca do 8 czerwca 2017 r. Na podstawie przeprowadzonych kontroli stwierdzono, że gaz składowiskowy poza terenem składowiska nie był wyczuwalny. Jedynie w dniu 2 lutego

2017 r. gaz składowiskowy miejscowo był słabo wyczuwalny poza terenem składowiska, od jego strony południowej, na wysokości nieużytkowanej bramy.

R. pr. Krystian M. Ziemiński, działając jako pełnomocnik PG INWEST Sp. z o.o., pismem z dnia 30 stycznia 2018 r. odniósł się do wszczęcia postępowania w sprawie przeglądu ekologicznego dla składowiska odpadów wskazując, że brzmienie art. 237 POŚ wymaga od organu przedstawienia w decyzji przesłanek uzasadniających nałożenie obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego. W trakcie różnych interwencji i kontroli nie dopatrzono się istnienia jakichkolwiek obiektywnych przesłanek mogących stanowić podstawę dla twierdzenia, że sposób eksploatacji instalacji może negatywnie oddziaływać na środowisko. Twierdzenia o składowisku jako źródle odoru są krzywdzące, a samo źródło nie zostało jednoznacznie nigdy wskazane. Ponadto żaden z organów nigdy nie podjął próby ustalenia czy źródłem niepożądanych zapachów nie są innego rodzaju obiekty zlokalizowane wokół instalacji, czy też okoliczne pola, co było wielokrotnie sugerowane przez spółkę. Pełnomocnik powołując się na opracowany przez Ministerstwo Środowiska *Kodeks przeciwdziałania uciążliwości zapachowej* stwierdza, że „Do najbardziej uciążliwych i jednocześnie najpowszechniej występujących źródeł emisji odorów należy zaliczyć: produkcję rolną, w tym w szczególności zwierzęcą – duże fermy produkcyjne; przemysł paszowy; przemysł spożywczy: chów i hodowlę zwierząt futerkowych; (...) przemysł chemiczny; (...) gospodarowanie odpadami; oczyszczalnie ścieków; gastronomię (...)”. Ponadto wskazano, że w świetle brzmienia art. 81a Kpa, wszelkie niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego są rozstrzygane na korzyść strony.

Marszałek pismem z dnia 28 lutego 2018 r., znak: PZ-II.7032.1.2017.AB, działając na podstawie art. 10 Kpa, zawiadomił stronę o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i możliwości wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego.

Marszałek, działając na podstawie art. 237 i 238 POŚ, decyzją z dnia 29 marca 2018 r., znak: PZ-II.7032.1.2017.AB nałożył na PG INWEST Sp. z o.o. obowiązek sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego instalacji do składowania odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, o zdolności przyjmowania ponad 10 Mg odpadów na dobę lub o całkowitej pojemności ponad 25 000 Mg, zlokalizowanej w miejscowości Zakroczym. W uzasadnieniu decyzji organ I instancji powołał się na wystąpienie WIOŚ dotyczące uciążliwości odorowej występującej poza terenem składowiska, a zgłaszanej przez okolicznych mieszkańców. Jak wynika z dokumentacji pokontrolnej WIOŚ, uciążliwości te mogą być „spowodowane np.: przemieszczeniem wydobytych odpadów, recyrkulacją wód odciekowych, niewystarczającą ilością studni odgazowujących oraz silnym zanieczyszczeniem gazu siarkowodorem”. Co prawda prowadzący instalację wypełnił wskazania WIOŚ (wykonanie dodatkowych studni odgazowujących, prowadzenie bieżącego przeglądu systemu odgazowania), ale uciążliwość nadal występuje. Koliduje to z art. 16 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2018 r., poz. 21 z późn. zm.), zgodnie z którym gospodarkę odpadami należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności gospodarkę odpadami nie może powodować uciążliwości przez hałas lub zapach. Przegląd ekologiczny służy głównie wyjaśnieniu czy konkretna instalacja negatywnie oddziałuje na środowisko. A zatem przesłanką do podjęcia decyzji o zastosowaniu art. 237 POŚ nie jest stwierdzenie przez organ negatywnego oddziaływania na środowisko, bowiem w takim przypadku zachodziłaby przesłanka do wydania decyzji w trybie art. 362 POŚ. Organ twierdzi, że „jak wynika z materiałów sprawy, podczas kontroli WIOŚ stwierdzono na terenie zakładu i poza nim uciążliwe zapachy, co znajduje również przełożenie w materiałach z kontroli straży pożarnej” i wskazuje na wydostawanie się do atmosfery, w związku z działalnością zakładu, bliżej nieokreślonych substancji złownonych. Okoliczność tę należy uznać za podstawę do podjęcia decyzji o nałożeniu na podmiot obowiązku sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego dla składowiska.

R. pr. Krystian M. Ziemiński pismem z dnia 16 kwietnia 2018 r. złożył odwołanie od przywołanej wyżej decyzji. W odwołaniu zarzucono naruszenie:

- art. 237 POŚ poprzez niewykazanie zebranych materiałem dowodowym, że występuje możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko,
- art. 7, 77 i 80 Kpa poprzez wydanie decyzji bez uprzedniej wnikliwej i obiektywnej analizy całości zgromadzonego materiału dowodowego, pominięciu słusznego interesu strony, a także sporządzeniu uzasadnienia decyzji w sposób uchylający prawo, zwłaszcza poprzez brak wskazania z jakiego powodu organ odmówił wiarygodności tych dowodów, które wskazują na prawidłowość funkcjonowania instalacji,
- art. 8 Kpa poprzez przesądzenie przez organ I instancji o wyniku postępowania jeszcze przed jego wszczęciem, co świadczy o prowadzeniu postępowania pod z góry przyjętą tezę,
- art. 9 Kpa poprzez naruszenie obowiązku dbałości przez organ o interes stron postępowania i nałożenie obowiązku w sytuacji braku prawnych i faktycznych podstaw do zastosowania art. 237 POŚ.

Pełnomocnik zwraca uwagę, że zarówno w toku postępowania, jak i przed jego wszczęciem, na terenie składowiska miało miejsce szereg kontroli i interwencji. Na ich podstawie stwierdzono, że gaz składowiskowy był miejscowo wyczuwalny w obrębie składowiska. Natomiast na wewnętrznej drodze dojazdowej, jak i poza terenem składowiska, uciążliwość odorowa nie została stwierdzona. Poglądy doktryny, jak i orzecznictwo sądów administracyjnych wskazują, że konstrukcja art. 237 POŚ daje organowi uprawnienie do wydania decyzji w oparciu o przywołany przepis, co nie oznacza dowolności tej czynności. Organ bowiem zobligowany jest do przedstawienia w decyzji przesłanek uzasadniających nałożenie tego obowiązku, co może nastąpić dopiero po wnikliwej analizie całokształtu materiału dowodowego. Negatywne oddziaływanie na środowisko nie musi realnie występować, ale potencjalna możliwość jego wystąpienia nie może być twierdzeniem gołosłownym i musi być poparta wiarygodnymi dowodami, czego w sprawie zabrakło. Skarżący podkreśla, że materiał dowodowy nie daje podstaw to twierdzenia o konieczności sporządzenia przeglądu ekologicznego. Pełnomocnik podnosi również, że kwestie uciążliwości odorowych nie zostały uregulowane w polskim prawodawstwie. Natomiast wskazywany przez organ I instancji art. 16 ustawy o odpadach jest przepisem o charakterze ogólnym i dotyczy prowadzenia gospodarki odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi. Nie dotyczy to więc dyskomfortu zapachowego. Równocześnie organ I instancji w treści zaskarżonej decyzji stwierdza: „Spółka realizuje wszelkie zalecenia i wskazania w zakresie prowadzenia instalacji w zgodzie z wymaganymi standardami (...)”.

W części dotyczącej naruszenia przepisów Kpa zwrócono uwagę na obowiązującą zasadę prawdy obiektywnej jako naczelną zasadę postępowania, która nie została zachowana. Organ nie przeanalizował i nie dokonał oceny całości zebranego materiału dowodowego, a w szczególności protokołów z kontroli i interwencji. Zaskarżone rozstrzygnięcie oparte zostało w istocie wyłącznie na wnioskach mieszkańców o interwencje, czy wręcz na anonimowych donosach. Wydanie decyzji wiąże się z obowiązkiem szczegółowego i rzetelnego uzasadnienia rozstrzygnięcia, co wynika z zasady przekonywania wyrażonej w art. 11 Kpa. Uzasadnienie skarżonej decyzji nie spełnia wymogów określonych w art. 107 § 3 Kpa ponieważ organ nie przedstawił powodów, dla których odmówił wiarygodności i mocy dowodowej zgromadzonym w sprawie materiałom. Co więcej, w uzasadnieniu decyzji należałoby wykazać, że w tej konkretnej sprawie nie ma możliwości udowodnienia negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko przy użyciu innych, mniej dotkliwych dla podmiotu środków dowodowych. Przegląd ekologiczny ma służyć zbadaniu kompleksowego, negatywnego oddziaływania na środowisko zróżnicowanymi czynnikami,

a w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia wyłącznie z uciążliwością odorową. Organ nie zbadał również, czy wspomniane uciążliwości nie są związane z funkcjonowaniem innych instalacji lub obiektów znajdujących się w okolicy składowiska tj. z funkcjonowaniem oczyszczalni ścieków komunalnych, trzech stacji paliw czy też z użytkowaniem okolicznych terenów rolniczych nawożonych osadami ściekowymi, odpadami z ferm drobiu i innymi odpadami organicznymi. Odnośnie naruszenia zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej wyrażonej w art. 8 § 1 Kpa zwrócono uwagę, że zasada ta została złamana poprzez przesądzenie o wyniku postępowania przed rozpoznaniem sprawy. Marszałek pismem z dnia 7 października 2017 r., a więc na trzy miesiące przed wszczęciem postępowania, poinformował Kamila Janczarka niebędącego stroną postępowania, że zarządzający składowiskiem zobowiązany zostanie do sporządzenia przeglądu ekologicznego.

W toku postępowania organ odwoławczy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 237 POŚ, w razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, zobowiązać prowadzący instalację podmiot korzystający ze środowiska do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego. W wyroku z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. akt: II OSK 971/09 Naczelny Sąd Administracyjny przywołując wskazany wyżej przepis stwierdza: „Przeгляд ekologiczny służy głównie wyjaśnieniu, czy konkretna instalacja negatywnie oddziałuje na środowisko i ewentualnie jakie należy podjąć działania w celu zmniejszenia lub całkowitej eliminacji tego negatywnego oddziaływania.” Podobne okoliczności nałożenia wspomnianego obowiązku wskazane zostały w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 23 czerwca 2010 r., sygn. akt: II SA/Ke 318/10, w którym stwierdzono: „Nakładając obowiązek opracowania przeglądu ekologicznego organ administracji powinien wskazać konkretną instalację i ustalić, że w związku z funkcjonowaniem konkretnej instalacji występuje możliwość negatywnego oddziaływania na środowisko”. Z powyższego wynika, że wydanie decyzji na podstawie art. 237 POŚ poprzedzone być musi postępowaniem administracyjnym mającym na celu wyjaśnienie, czy w związku z działaniem określonej instalacji zachodzi możliwość jej negatywnego oddziaływania na środowisko. Marszałek wprawdzie przed wydaniem skarżonej decyzji przeprowadził postępowanie administracyjne ukierunkowane na orzeczenie o nałożeniu na PG INWEST Sp. z o.o. obowiązku sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego instalacji do składowania odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, o zdolności przyjmowania ponad 10 Mg odpadów na dobę lub o całkowitej pojemności ponad 25 000 Mg, zlokalizowanej w miejscowości Zakroczym, ale wątpliwości Ministra Środowiska budzi ocena zgromadzonego w tym postępowaniu materiału dowodowego dokonana przez organ I instancji. Przedmiotem rozpoznania jest uciążliwość odorowa występująca w okolicach wymienionego wyżej składowiska odpadów. Marszałek przyjął, że źródłem tej uciążliwości jest właśnie składowisko, pomimo że stanu takiego nie potwierdza zgromadzony w sprawie materiał dowodowy. W tym miejscu przypomnieć należy, że tylko raz na siedem przypadków oględzin przeprowadzonych przez WIOŚ w ramach kontroli, w dniu 2 lutego 2017 r., gaz składowiskowy miejscowo był słabo wyczuwalny poza terenem składowiska, od jego strony południowej, na wysokości nieużytkowanej bramy. W pozostałych przypadkach nie stwierdzono obecności substancji złośliwych poza terenem składowiska. Podobnie w przypadku interwencji prowadzonych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej nie wykazano uciążliwości odorowej poza terenem składowiska. Subiektywne – a w przypadku odorów ocena taka zawsze jest subiektywna – odczuwanie gazu składowiskowego tylko miejscowo (w bezpośrednim sąsiedztwie składowiska),

i jak to zaznaczono, odczuwanie słabe, nie może wskazywać na występowanie uciążliwości odorowej u okolicznych mieszkańców. Tym bardziej nie może to dotyczyć miejscowości odległych od składowiska o kilka kilometrów. A taka sytuacja została opisana w pismach tychże mieszkańców z dnia 6 i 7 września 2017 r. Trudno więc mówić o spełnieniu przesłanki stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko, o której mowa w art. 237 POŚ. Co prawda przyznać należy rację r. pr. Krystianowi M. Ziemiemu, że tego rodzaju pisma okolicznych mieszkańców nie stanowią dowodu w sprawie, ale równocześnie podkreślić należy, że informacji takich organ nie może ignorować. Informacja taka powinna być wzięta pod uwagę, ale nie może być ona podstawą orzekania w sprawie, a jedynie przyczynkiem do właściwego wyjaśnienia sprawy i zgromadzenia materiału dowodowego, który potwierdzi opisany stan albo pozwoli na odrzucenie takiej tezy. Wskazać również należy, że Marszałek przed wydaniem rozstrzygnięcia nie przeanalizował rodzajów składowanych na składowisku odpadów, które mogłyby być źródłem wspomnianego negatywnego oddziaływania, pomimo że Piotr Gołęgowski - Prezes PG INWEST Sp. z o.o. z siedzibą w Kobyłce przy ul. Parkowej 1E w piśmie z dnia 27 listopada 2017 r., zwrócił uwagę, że do 2014 r. na składowisko trafiały zmieszane odpady komunalne oraz komunalne osady ściekowe i problem odoru nie występował. W chwili obecnej na składowisko trafiają w zasadzie tylko odpady budowlane, niezawierające substancji organicznych. Z kolei jak wynika z treści pisma Burmistrza Zakroczymia z dnia 15 listopada 2017 r., znak: WIR.7032.6.2017 skierowanego do Marszałka, uciążliwości odorowe zaczęły występować od września 2016 r. Zagadnienie to również nie zostało wzięte pod uwagę przez organ I instancji, a w ocenie Ministra Środowiska fakt ten nie może zostać pominięty w sytuacji ciągłości pracy składowiska. Dlatego w ocenie organu odwoławczego bezwzględnie wymaga również i ta okoliczność.

Marszałek, w toku prowadzonego postępowania, pominął zupełnie informację o potencjalnych, innych niż składowisko, źródłach odorów (oczyszczalnia ścieków komunalnych czy intensywna uprawa okolicznych terenów rolnych nawożonych różnego rodzaju odpadami organicznymi). Organ I instancji nie wyjaśnił równocześnie w skarżonej decyzji z jakiego powodu hipotezy o innych źródłach uciążliwości nie rozważył. Kwestia ta niewątpliwie wymaga wyjaśnienia, być może poprzez zgromadzenie nowego materiału dowodowego i poddanie go rzetelnej, merytorycznej ocenie.

Biorąc pod uwagę opisane wyżej okoliczności sprawy, a także mając na względzie przywołane orzeczenia sądów (z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. akt: II OSK 971/09; z dnia 23 czerwca 2010 r., sygn. akt: II SA/Ke 318/10) podkreślić należy, że nałożenie na podmiot obowiązku sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji wskazania konkretnej instalacji i ustalenia, że w związku funkcjonowaniem tej konkretnej instalacji występuje możliwość negatywnego oddziaływania na środowisko. Jak w każdym przypadku prowadzonego postępowania administracyjnego, tak i w tym, okoliczność pozwalająca na wydanie decyzji w oparciu o art. 237 POŚ musi zostać ustalona w sposób niebudzący wątpliwości pomimo, że w postępowaniu tym nie stwierdza się tego negatywnego oddziaływania, a jedynie okoliczności wskazujące na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko. Z akt niniejszej sprawy wynika, iż organ pierwszej instancji nie wyjaśnił ze względu na jakie wspomniane wyżej okoliczności zdecydował o nałożeniu kwestionowanego obowiązku.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przegląd ekologiczny, będący w istocie specjalistyczną ekspertyzą, jednocześnie przenosi obowiązek ustalenia stanu faktycznego na stronę postępowania i dlatego organ administracji powinien pamiętać, że jest to wyjątek od reguły, który może być stosowany tylko wówczas, gdy nie da się udowodnić negatywnego oddziaływania na środowisko przy użyciu innych środków dowodowych. Również do tego zagadnienia organ I instancji nie odniósł się, a jest to zagadnienie istotne szczególnie

ze względu na zgłaszaną uciążliwość odorową, a nie na kompleksowe, negatywne oddziaływanie zróżnicowanymi czynnikami. Biorąc to pod uwagę, przy ponownym rozpatrzeniu sprawy i ewentualnym nałożeniu obowiązku na zarządzającego składowiskiem, rozważenia wymagać będzie również możliwość zastosowania art. 239 POŚ, który pozwala organowi ograniczyć zakres przedmiotowy przeglądu ekologicznego. Jak wynika bowiem z akt sprawy sporną kwestią pozostaje wyłącznie występowanie substancji złoonych.

Odnosząc się z kolei do zarzutu pełnomocnika dotyczącego pisma Marszałka z dnia 7 października 2017 r., skierowanego do Kamila Janczarka, zgodzić się należy z argumentem, że przesądzenie o rozstrzygnięciu przed jego zapadnięciem jest nieuprawnione. O jakimkolwiek obowiązku nakładanym na podmiot organ orzeka w decyzji i nie ma podstaw do wcześniejszego przesądzenia o tym fakcie, szczególnie przed wszczęciem w sprawie postępowania.

Biorąc pod uwagę zakres zagadnień koniecznych do ustalenia, co zostało wykazane powyżej przez organ II instancji, wymagane jest przekazanie sprawy przez Ministra Środowiska do ponownego rozpoznania przez organ I instancji. Wyjaśnienie bowiem tych kluczowych dla rozstrzygnięcia zagadnień jest możliwe tylko w połączeniu z zebraniem nowego materiału dowodowego. Dokonanie analizy na podstawie zebranego materiału dowodowego powinno być przeprowadzone zgodnie z zasadą dwuinstancyjności wyrażoną w art. 15 Kpa. W tej sytuacji nie jest możliwe również zastosowanie art. 136 Kpa, na podstawie którego organ odwoławczy może przeprowadzić dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów, ale jak to wynika z samego brzmienia tego przepisu, może to być tylko postępowanie dodatkowe, a nie zastępujące postępowanie organu I instancji. Zastosowanie art. 136 może mieć miejsce tylko w przypadkach gdy postępowanie wyjaśniające I instancji jest dotknięte niewielkimi brakami, które z powodzeniem można uzupełnić w postępowaniu odwoławczym na podstawie art. 136 Kpa. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2011 r., sygn. akt: II OSK 1324/10 skorzystanie z instytucji przewidzianej w art. 136 Kpa jest możliwe i dopuszczalne jedynie przy założeniu uzupełniającego charakteru tej czynności w stosunku do postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez organ I instancji i ustaleń dokonanych w oparciu o przeprowadzone przez ten organ postępowanie dowodowe. Stosowanie art. 136 Kpa nie może polegać na wyręczaniu organu I instancji w obowiązku wnikliwego wyjaśnienia sprawy i wszechstronnej oceny dowodów w sprawie, bowiem naruszałoby to zasadę dwuinstancyjności postępowania, której istota polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu sprawy.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 64a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.) służy stronie sprzeciw wnoszony na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Ministra Środowiska (ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa), w terminie 14 dni od dnia doręczenia.

Termin, o którym mowa wyżej, zgodnie z art. 64c przywołanej ustawy, uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła sprzeciw od decyzji wprost do sądu administracyjnego.

Wpis stały od sprzeciwu wnoszonego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wynosi 100 zł, a ponadto strona ma możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Zgodnie z art. 57 § 5 Kpa termin uważa się za zachowany m.in. jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe, którym obecnie jest Poczta Polska S.A. Nadanie pisma w placówce innego operatora będzie skuteczne, o ile zostanie ono doręczone przed upływem terminu na jego złożenie.



Otrzymują:

1. r. pr. Krystian M. Ziemiński – pełnomocnik PG INWEST Sp. z o.o.
Kancelaria Prawna sp. k.
ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

Do wiadomości:

1. Marszałek Województwa Mazowieckiego
ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa
2. WIOŚ
ul. Bartycka 110A, 00-716 Warszawa
3. Burmistrz Zakroczymia
ul. Warszawska 7, 05-170 Zakroczym
4. a/a