



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-DŚII.4200.44.2013/2017.EK

Warszawa, 5 grudnia 2017 r.

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2016 poz. 23 t.j.), dalej kpa, w związku z art. 127 ust. 3 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 2016, poz. 353), dalej ustawy ooś, po rozpatrzeniu odwołań Anny Gontarek, Mirosława Gontarka, Wandy Konopki, Hanny Ogulewicz, Rocha Kuny, Alicji Dymińskiej, Roberta Dymińskiego, Stanisławy Kwaśniewskiej, Jolanty Kwaśniewskiej, Zdzisława Kwaśniewskiego, Marii Zięcina, Jana Zięcina, Roberta Tybor, Jolanty Markowskiej, Ewy Kobus, Władysława Kobusa, Irminy Majewskiej-Tybor, Danuty Lipnickiej, Ewy Strugińskiej, Stowarzyszenia „Błonie - Dziś i Jutro”, od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 14 listopada 2013 r., znak: WOOS-II.4210.36.2012.TR, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Budowa i rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 579 w Błoniu realizowanego w wariantcie P”,

uchylam ww. decyzję w całości i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 10 sierpnia 2012 r., pan Zenon Reszka działając w imieniu Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie wystąpił do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pod nazwą „Budowa i rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 579 w Błoniu realizowanego w wariantcie P”.

Postanowieniem z dnia 2 października 2012 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie nałożył obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na

Obchowywanie!
1. W.D.M.
2. P.M.
12.12.2017

on 2017-12-08
L.dz. 44045
- 1 -
podpis

środowisko dla przedmiotowego przedsięwzięcia oraz ustalił zakres raportu. Po otrzymaniu raportu, uzyskaniu dodatkowych wyjaśnień inwestora oraz przeprowadzeniu czynności składających się na ocenę oddziaływania na środowisko, decyzją z dnia 14 listopada 2013 r., znak: WOOŚ-II.4210.36.2012.TR, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie określił środowiskowe uwarunkowania dla realizacji przedmiotowej inwestycji.

Od decyzji tej w terminie ustawowym strony postępowania wniosły odwołanie do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. W złożonym środku zaskarżenia wniesli o uchylenie decyzji wydanej przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 14 listopada 2013 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, podnosząc następujące kwestie:

- naruszenie art. 64 § 2 kpa poprzez niewezwanie inwestora do uzupełnienia braków formalnych wniosku o wydanie decyzji, w przedmiocie wyjaśnienia wątpliwości związanych z zakresem przedmiotowej inwestycji;
- uchybienie wymogowi art. 19 kpa, poprzez wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości rzeczowej, co należy także kwalifikować jako wadę nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 1 i 2 kpa; w ocenie skarżących elementy wskazane przez inwestora do realizacji w zakresie przedmiotowego przedsięwzięcia, tj. przebudowa gazociągu średniego ciśnienia oraz napowietrznej linii elektroenergetycznej NN i SN, nie są powiązane technologicznie z planowaną inwestycją, jak również nie będą realizowane na terenie zamkniętym, co wyklucza właściwość Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie w przedmiotowej sprawie;
- zaistnienie w sprawie przesłanki o której mowa art. 156 § 1 pkt 5 kpa tj. wydanie decyzji niewykonalnej w dniu jej wydania, przy czym jej niewykonalność ma charakter trwały; w ocenie skarżących, wiele spośród, warunków dotyczących etapu realizacji przedsięwzięcia nałożonych przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie ma charakter wyjątkowo ogólnikowy i nieprecyzyjny;
- naruszenie art. 78 kpa, poprzez nieodniesienie się do żądań stron dotyczących przeprowadzenia dowodu;
- naruszenie art. 7, 8, 77 § 1, 80, 107 § 3 kpa poprzez niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, niezbadanie czy wszystkie okoliczności zostały udowodnione, brak wyjaśnienia podstawy prawnej wydanej decyzji;
- sporządzenie raportu ooś z naruszeniem art. 66 ustawy ooś;

- naruszenie art. 10 § 1 kpa, poprzez niezapewnienie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania i uniemożliwienie im przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań;
- naruszenie art. 30 w związku z art. 33 ust. 1 pkt 5 i 7 oraz ust. 2 ustawy ooś, poprzez niezapewnienie w toku prowadzonego postępowania określonego ustawowo 21-dniowego terminu przypadającego na udział społeczeństwa, w szczególności po uzupełnieniu dokumentacji;
- naruszenie art. 80 ust. 2 ustawy ooś, poprzez nieodniesienie się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji do kwestii zgodności, bądź ewentualnego braku zgodności lokalizacji przedmiotowego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- naruszenie art. 37 ustawy ooś, poprzez nieodniesienie się organu pierwszej instancji do wniosków składanych przez strony w toku postępowania.

Po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego decyzją z dnia 15 grudnia 2014 r., znak: DOOŚ.OAII.4200.44.2013.16, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska uchylił w części i w tym zakresie orzekł co do istoty sprawy a w pozostałym zakresie utrzymał w mocy decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 14 listopada 2013 r., znak: WOOŚ-II.4210.36.2012.TR.

Na skutek zainicjowanego przez strony postępowania sądowno-administracyjnego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 5 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 710/15, uchylił decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 15 grudnia 2014 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Sąd po rozpoznaniu sprawy doszedł do przekonania, że co prawda skarżona decyzja nie jest dotknięta żadną z podnoszonych przez strony wad nieważności jednak wydana została z naruszeniem przepisów, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy. Uzasadniając uchylenie decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska sąd podzielił zarzuty skarżących, że w sprawie doszło do naruszenia przez organ zarówno pierwszej jak i drugiej instancji wymogów art. 30 w związku z art. 33 ust. 1 pkt 5 i 7 oraz ust. 2 ustawy ooś, poprzez niezastosowanie zasad dotyczących prowadzenia postępowania z udziałem społeczeństwa. W ocenie sądu po uzupełnieniu raportu Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie powinien był powtórzyć procedurę udziału społeczeństwa, podobnie Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska po uzyskaniu dodatkowych wyjaśnień do raportu. Przedłożone przez inwestora wyjaśnienia precyzowały bowiem informacje zawarte w raporcie ooś i w ocenie sądu stanowiły

tym samym uzupełnienie braków merytorycznych tego raportu. Ponadto sąd podkreślił, że decyzja organu odwoławczego nie odnosi się do zgłoszonych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym uwag, wniosków i opinii społeczeństwa mimo, że w świetle zapisów ustawy ooś (art. 37) winny się one stać przedmiotem analizy obu organów. Wyniki tej analizy winny zostać wskazane w decyzjach tych organów, w szczególności decyzji kończącej postępowanie. Sąd zarzucił również, że w toku prowadzonego postępowania ani organ pierwszej ani drugiej instancji nie przeanalizował i nie odniósł się do kwestii alternatywnego wariantu wpisanego do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Błonie, który wprowadza przebieg drogi wojewódzkiej 579 z miasta Błonie i był wskazywany przez strony i społeczeństwo jako najkorzystniejszy zarówno dla mieszkańców jak i dla środowiska.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, nie zgadzając się ze stanowiskiem sądu pierwszej instancji w dniu 11 czerwca 2016 r. złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego od powyższego orzeczenia. Wyrokiem z dnia 16 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2105/16 Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, nie uznając za zasadne zarzutów przedstawionych przez organ w skardze kasacyjnej.

W uzasadnieniu swojego orzeczenia Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przedstawiona w raporcie o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko analiza wariantów nie spełnia wymagań określonych art. 66 ust. 1 ustawy ooś. W ocenie sądu analiza taka powinna obejmować trzy warianty realizacji przedsięwzięcia tj. przeanalizowany powinien zostać wariant proponowany przez wnioskodawcę, racjonalny wariant alternatywny oraz racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska, wraz ze wskazaniem uzasadnienia ich wyboru. Sąd po analizie akt sprawy doszedł do przekonania, że w przedmiotowej sprawie z treści przedłożonego raportu o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko (s. 49) wynika, że poddano w nim analizie jedynie wariant zerowy czyli brak realizacji przedsięwzięcia oraz dwa warianty lokalizacyjne przedsięwzięcia, tj. wariant I proponowany przez wnioskodawcę, a także wariant II czyli wariant alternatywny. Utrzymując w mocy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, uchylający zaskarżoną decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 15 grudnia 2014 r., Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że ponowna analiza w zakresie wariantów realizacji przedsięwzięcia poza koniecznością przeanalizowania wyżej wskazanych trzech wariantów powinna również odnieść się do proponowanego przez skarżących wariantu przedsięwzięcia zgodnego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Błonie, przy czym może, ale nie musi to być jeden z wariantów poddawanych pełnej analizie. Ponadto, Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko sądu

I instancji, że zarówno organ pierwszej jak i drugiej instancji po otrzymaniu od inwestora dodatkowych istotnych dla realizacji przedsięwzięcia informacji powinien powtórzyć procedurę z udziałem społeczeństwa, a zaniechanie tej czynności miało istotny wpływ na wynik sprawy.

W związku z wątpliwościami co do treści zapadłego wyroku pismem z dnia 19 lipca 2017 r., Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, wystąpił do Naczelnego Sądu Administracyjnego o dokonanie wykładni wyroku II OSK 2105/16 w zakresie w jakim stanowi o minimalnej ilości wariantów przedsięwzięcia, jakie powinny być przedmiotem analizy raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Postanowieniem z dnia 26 września 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny odmówił wykonania wykładni wyroku.

Mając na uwadze opisany powyżej przebieg dotychczasowego postępowania w sprawie oraz treść zapadłych orzeczeń, wskazujących w szczególności na konieczność ponowienia analizy wariantowej, w tym przeprowadzenia analizy dodatkowego trzeciego, nieanalizowanego w dotychczasowym postępowaniu wariantu, po ponownym przeprowadzeniu postępowania odwoławczego Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska był zobowiązany do uchylecia zaskarżonej decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 14 listopada 2013 r., znak: WOOS-II.4210.36.2012.TR, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Budowa i rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 579 w Błoniu realizowanego w wariantach P” oraz przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Zgodnie z art. 138 § 2 kpa organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Z treści powyższego przepisu wynika, że wydanie decyzji kasacyjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji może mieć miejsce w przypadku łącznego wystąpienia dwóch przesłanek: postępowanie pierwszoinstancyjne było prowadzone z naruszeniem przepisów postępowania oraz konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Nieprzeprowadzenie przez organ pierwszej instancji, w przypadku braku niezbędnych dowodów w sprawie, postępowania dowodowego w celu ich uzyskania lub przeprowadzenie takiego postępowania w sposób niewystarczający do rozstrzygnięcia sprawy skutkuje brakiem rozpoznania sprawy w pierwszej instancji. Organ odwoławczy, mając kompetencje tylko do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, co wynika z regulacji art. 136 Kpa, nie może, przeprowadzając rozpoznanie sprawy we własnym zakresie, konwalidować takiej wadliwości postępowania pierwszoinstancyjnego, bowiem naruszyłby, wyrażoną w art. 15 Kpa, zasadę dwuinstancyjności

postępowania administracyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt: I OSK 314/10). Konkludując, podstawą do wydania decyzji kasacyjnej, o której mowa w analizowanym przepisie, jest wystąpienie takiego naruszenia przepisów postępowania, którego następstwem jest niewyjaśnienie podstawowych okoliczności stanu faktycznego sprawy, bez którego nie można sprawy rozstrzygnąć co do istoty, przy czym możliwość ich uzupełnienia przez organ odwoławczy nie mieści się w granicach zakreślonych w art. 136 Kpa. Z sytuacją taką mamy do czynienia w omawianej sprawie.

Wiążące dla organu odwoławczego orzeczenia zapadłe w niniejszej sprawie wskazują, że raport o oddziaływaniu przedmiotowej inwestycji, przedłożony wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w ocenie sądu nie spełnia wymogów określonych w art. 66 ust. 1 ustawy ooś, gdyż nie zawiera analizy trzech wariantów przedsięwzięcia. W związku z powyższym dokumentacja sprawy musi zostać uzupełniona o dodatkowy wariant przedsięwzięcia, co jak wskazuje orzecznictwo nie może zostać dokonane na etapie postępowania drugoinstancyjnego, gdyż jest to kwestia mająca istotny wpływ na wynik sprawy - *„Zarzut stawiany raportowi musi być oparty na wykazaniu jego niezgodności z konkretnym przepisem czyli tak jak np. w tym stanie faktycznym i prawnym z art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej. W orzecznictwie sądów administracyjnych, a także zgodnie z orzecznictwem TS UE, opracowanie raportu z naruszeniem powyższego przepisu uznaje się za tego rodzaju wadę postępowania dowodowego, która nie może być konwalidowana i zawsze stanowi naruszenie przepisów postępowania w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy (por. wyrok NSA z 23 listopada 2010 r. sygn. akt II OSK 1848/10).”*

Mając na uwadze powyższe w toku ponownego rozpatrywania sprawy organ pierwszej instancji będzie zobowiązany do wezwania inwestora do uzupełnienia przedłożonej wraz z wnioskiem o wydanie decyzji dokumentacji o przedstawienie dodatkowego wariantu przedsięwzięcia, określenia jego oddziaływania na środowisko oraz uzasadnienia wyboru wariantów. Ponadto analiza wariantowa zgodnie ze wskazaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego powinna również *„w uzasadnieniu wyboru poszczególnych wariantów odnieść się do proponowanego przez skarżących wariantu przedsięwzięcia zgodnego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Błonie, a dopiero następnie być poddana ocenie przez organ odwoławczy”*. Zatem również w przedmiotowej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzeczeniu wskazał na konieczność zachowania dwuinstancyjności postępowania przy analizie wariantowej planowanej inwestycji.

Przeprowadzając ocenę oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji organ powinien również zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie prawidłowego udziału

społeczeństwa oraz w uzasadnieniu decyzji szczegółowo odnieść się do uwag i wniosków złożonych przez społeczeństwo, jak również szczegółowo odnieść się do ewentualnych uwag składanych przez strony w trakcie postępowania. W przypadku kolejnych wyjaśnień lub uzupełnień raportu organ powinien ponownie zapewnić udział społeczeństwa, gdyż jak wskazano w wyroku WSA „skarżący słusznie podnoszą, że w sprawie doszło do naruszenia przez organy wymogów art. 30 w związku z art. 33 ust. 1 pkt 5 i 7 oraz ust. 2 ustawy o oś, poprzez naruszenie zasad dotyczących prowadzenia postępowania z udziałem społeczeństwa (...) skoro przedłożone wyjaśnienia w istocie precyzowały informacje zawarte w raporcie o oś, to stanowiły one uzupełnienie braków merytorycznych tego raportu. Nadto stanowiły one podstawę do wydania decyzji reformacyjnej przez ten organ (...) brak powtórzonego przeprowadzenia postępowania z udziałem społeczeństwa wskazuje na naruszenie wskazanych wyżej przepisów.”

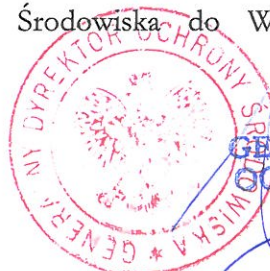
Waga i zakres stwierdzonych przez sądy obu instancji nieprawidłowości, zarówno w zakresie prawa procesowego, jak i materialnego wykraczają poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego przez organ drugiej instancji. Z tego też względu tutejszy organ nie mógł skorzystać z uprawnień wynikających z przepisu art. 136 Kpa. Prowadziłoby to bowiem do rozpatrzenia sprawy co do istoty w znacznym jej kształcie wyłącznie przez organ odwoławczy, a tym samym skutkowałoby naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Zgodnie z przywołaną zasadą, sprawa administracyjna powinna być dwukrotnie rozpoznana i rozstrzygnięta, przy czym rozpoznanie sprawy oznacza obowiązek dwukrotnego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, raz przez organ pierwszej instancji, a następnie przez organ odwoławczy.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w sentencji.

Rozpatrując ponownie sprawę organ pierwszej instancji weźmie pod uwagę zarzuty przedstawione przez strony w złożonych odwołaniach.

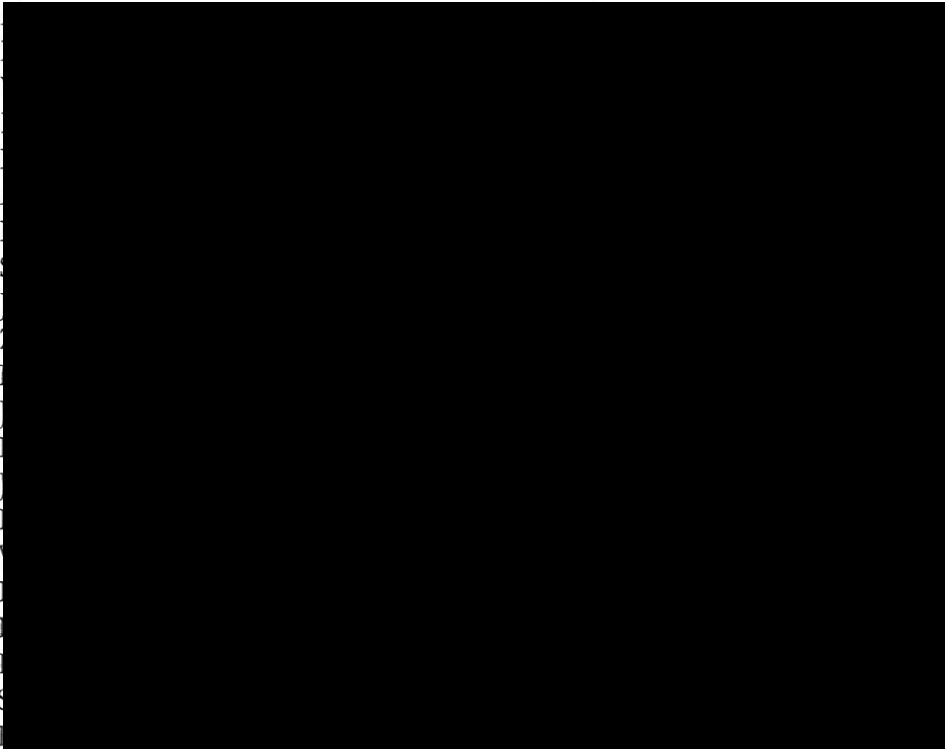
Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Strona niezadowolona z treści niniejszej decyzji może w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania wnieść sprzeciw, o którym mowa w art. 64 a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U.2017.1369 t.j.). Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.


**GENERALNY DYREKTOR
OCHRONY ŚRODOWISKA**
Krzysztof Lisowski

Otrzymują:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.
- 11.
- 12.
- 13.
- 14.
- 15.
- 16.
- 17.
- 18.
- 19.
- 20.
- 21.



22. Zenon Reszka, Pełnomocnik Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie, ul Rynek 6, 05-870 Błonie;
23. Pozostałe strony — zgodnie z art. 49 ustawy kodeks postępowania administracyjnego.

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie, ul. Henryka Sienkiewicza 3, 00-015 Warszawa;