

Warszawa, 31 lipca 2024 r.



## GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-WDŚZIL.420.17.2022.JSz.1

### DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.), dalej k.p.a., po rozpatrzeniu odwołania Zarządu Województwa Małopolskiego - Zarządu Dróg Wojewódzkich od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie z 30 grudnia 2021 r., znak: OO.4210.22.2016.AŚI/TŚ, o odmowie zgody na realizację przedsięwzięcia pn. „Budowa połączenia drogowego pomiędzy węzłem autostrady A4 Rudno i drogą krajową nr 79”,

**uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.**

#### Uzasadnienie

Zarząd Województwa Małopolskiego - Zarząd Dróg Wojewódzkich, dalej ZDW w Krakowie, wnioskiem z 6 grudnia 2016 r., wystąpił o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia.

RDOŚ w Krakowie pismem z 13 sierpnia 2021 r., znak: OO.4210.22.2016.AŚI/TŚ, wezwał wnioskodawcę do wyrażenia zgody na realizację przedsięwzięcia w wariantcie II.

W odpowiedzi na powyższe, pismem z 18 października 2021 r., znak: 121/708-RWK/ks/2, ZDW w Krakowie odmówił zgody na realizację przedsięwzięcia w wariantcie II.

Następnie, decyzją z 30 grudnia 2021 r., RDOŚ w Krakowie odmówił zgody na realizację ww. przedsięwzięcia. W uzasadnieniu decyzji organ pierwszej instancji wskazał, jako przesłankę odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia, powołując się na art. 81 ust. 1 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 r. poz. 353, ze zm.), dalej u.o.o.ś., brak zgody inwestora na realizację przedsięwzięcia w wariantcie innym niż wariant I (preferowany).

W ocenie RDOŚ w Krakowie przedsięwzięcie w wariantcie I w największym stopniu ingeruje w tereny leśne Puszczy Dulowskiej i tereny Tenczyńskiego Parku Krajobrazowego

oraz przyczynia się do fragmentacji kompleksu leśnego i degeneracji siedliskowej znacznych połaci lasu, a także stanowi największe zagrożenie dla możliwości realizacji niektórych szczególnych i strategicznych celów ochrony Tenczyńskiego Parku Krajobrazowego, m.in. w zakresie ochrony korytarzy ekologicznych. Wariant I, w porównaniu do pozostałych wariantów, ma również większe oddziaływanie na chronione siedliska przyrodnicze oraz florę i faunę, a także generuje największe negatywne zmiany w warunkach migracji zwierząt w obrębie Puszczy Dulowskiej i stwarza zagrożenie znacznego ograniczenia, a nawet trwałego zablokowania migracji zwierząt (w tym gatunków chronionych ważnych w skali polskiej i europejskiej) poza jej obszar lub w kierunku tego obszaru. Wariant I, preferowany przez inwestora, jest, w ocenie RDOŚ w Krakowie, najmniej korzystny dla środowiska.

ZDW w Krakowie, reprezentowany przez ██████████, pismem z 20 stycznia 2022 r. wniósł skuteczne odwołanie od ww. decyzji.

ZDW w Krakowie zarzucił organowi pierwszej instancji naruszenie przepisów procedury administracyjnej, tj. art. 7, art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a., polegające na oparciu rozstrzygnięcia na dowolnie poczynionych ustaleniach, a także niedostatecznym wyjaśnieniu przesłanek braku akceptacji wariantu preferowanego przez inwestora i w konsekwencji odmowie zgody na realizację przedsięwzięcia oraz pominięciu istotnych okoliczności w sprawie.

Ze względu na wyżej wskazane uchybienia ZDW w Krakowie wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji RDOŚ w Krakowie i rozstrzygnięcie istoty sprawy poprzez wydanie zgody na realizację przedsięwzięcia w wariantcie I, preferowanym przez inwestora, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

### **GDOŚ ustalił i zważył, co następuje.**

Mając na uwadze zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, której istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, organ w ramach postępowania odwoławczego dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego, w tym wniosku o wydanie decyzji środowiskowej, karty informacyjnej przedsięwzięcia, dalej kip, oraz raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, dalej raport, uzupełnień raportu oraz treści decyzji RDOŚ w Krakowie z 30 grudnia 2021 r. W toku postępowania odwoławczego, GDOŚ rozpatrzył sprawę w pełnym zakresie co do okoliczności faktycznych i prawnych, wnikliwie badając poprawność postępowania przeprowadzonego przez organ pierwszej instancji.

W wyniku przeprowadzonego postępowania odwoławczego GDOŚ doszedł do wniosku, iż RDOŚ w Krakowie błędnie zastosował art. 81 ust. 1 u.o.o.ś., który był podstawą odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia.

Zgodnie z tą regulacją (w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania), 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.

**W ocenie GDOŚ organ pierwszej instancji nieprawidłowo zinterpretował i zastosował treść art. 81 ust. 1 u.o.o.ś.**

Wspomniany w tej regulacji, wynikający z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, brak możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę należy rozumieć jako wystąpienie w stosunku do tego wariantu innych przesłanek odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia wymienionych w u.o.o.ś. lub wynikających z innych przepisów prawa, w tym także o charakterze ogólnym, tj. dotyczących prowadzenia postępowania administracyjnego (np. niewykonalność decyzji, odmowa uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez organ uzgadniający czy niekompletny materiał dowodowy).

Przesłanki odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia wymienione w u.o.o.ś., o których mowa powyżej, to: niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia (nie dotyczy wybranych przedsięwzięć, m.in. przedmiotowego przedsięwzięcia) z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 u.o.o.ś.); brak zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w innym wariantcie, niż wariant proponowany przez wnioskodawcę, jeżeli w stosunku do proponowanego zaistniały przesłanki odmowy uzgodnienia warunków realizacji (art. 81 ust. 1 u.o.o.ś.); wykazanie znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 przy braku przesłanek, o których mowa w art. 34 u.o.p. (art. 81 ust. 2 u.o.o.ś.) oraz wykazanie możliwości spowodowania nieosiągnięcia celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza przy braku przesłanek, o których mowa w art. 38j ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (art. 81 ust. 3 u.o.o.ś.).

Przesłankami takimi mogą być również inne okoliczności, ale muszą one wynikać z konkretnych uregulowań prawnych lub faktycznych. Bez wątpienia należą do nich np. bezwzględne zakazy dotyczące obszarowych form ochrony przyrody, zakazy lub ograniczenia dotyczące stref ochronnych ujęć wód, zakazy dotyczące lokalizacji składowisk odpadów czy elektrowni wiatrowych, zakazy i ograniczenia dotyczące parków kulturowych, czy ograniczenia dotyczące obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO oraz inne uwarunkowania powodujące sprzeczność przedsięwzięcia z aktami prawa miejscowego. „Przesłanki wydania decyzji negatywnej, tzn. decyzji o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia, muszą wynikać z konkretnie wskazanych uregulowań prawnych i faktycznych. Odmowa wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może zatem nastąpić w przypadku wystąpienia sprzeczności planowanego przedsięwzięcia z postanowieniami obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego, odmowy uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez organ współdziałający, czy też sprzeczności z innymi przepisami prawa. Podstawę taką może również stanowić wynikająca z art. 81 ust. 1 u.o.o.ś. odmowa zgody na realizację przedsięwzięcia w innym wariantcie niż proponowany przez

wnioskodawcę” (wyrok WSA w Poznaniu z 18 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 752/17).

Określając warunki realizacji przedsięwzięcia w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy więc przede wszystkim zbadać dopuszczalność realizacji przedsięwzięcia, a w tym celu niezbędne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko: „Należy mieć na uwadze, że u podstaw wydania decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia mogącego zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, musi leżeć założenie, że z punktu widzenia ochrony środowiska inwestycja objęta wnioskiem jest w ogóle dopuszczalna (art. 81 ww ustawy). O dopuszczalności tej decyduje nie tylko raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, ale także uregulowania zawarte w innych obowiązujących powszechnie aktach prawnych, które w niektórych przypadkach zakazują lokalizacji pewnych inwestycji na terenach objętych szczególną ochroną ze względu na zachowanie jakości zasobów naturalnych środowiska przyrodniczego.” (wyrok WSA w Warszawie z 7 lutego 2023 r., sygn. akt IV SA/Wa 1786/22).

RDOŚ w Krakowie przedstawił niekorzystny wpływ na środowisko wariantu I, preferowanego przez inwestora, wskazał, że wariant II jest mniej niekorzystny dla środowiska niż wariant I, ale nie wykazał, iż w stosunku do wariantu preferowanego wystąpiła któraś z ww. przesłanek odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia. Tym samym organ pierwszej instancji nie udowodnił braku możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę.

Pamiętać trzeba bowiem, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie ma charakteru uznaniowego: „Stosownie do art. 71 ust. 1 u.o.o.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania dla realizacji konkretnego przedsięwzięcia. Nie jest ona decyzją uznaniową. Oznacza to, iż organ właściwy do wydania tej decyzji winien przeprowadzić postępowanie przewidziane przepisami powołanej ustawy i jest zobligowany wydać tę decyzję, jeżeli inwestor spełnił wymagania określone przepisami ustawy” (wyrok WSA w Poznaniu z 18 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 752/17).

Organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach działa w granicach wniosku inwestora, badając możliwość udzielenia zgody na realizację przedsięwzięcia w wariantcie wskazanym przez inwestora. Jeśli w wyniku analizy dokumentacji zgromadzonej w trakcie prowadzonego postępowania, w tym raportu, nie zdiagnozuje on przesłanek odmownych określenia warunków realizacji przedsięwzięcia, wówczas jest zobowiązany do wskazania w decyzji wariantu inwestora jako dopuszczonego do realizacji i określenia dla niego warunków realizacji.”.

Powyższe uzasadnia uchylenie przez GDOŚ zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. **Decyzja RDOŚ w Krakowie została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 81 ust. 1 u.o.o.ś.**, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, nie jest bowiem możliwe sanowanie uchybień organu pierwszej instancji w

ramach dodatkowego postępowania. Jak wskazuje A. Gołęba [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. II*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, art. 138: „W wyroku z 5.06.2014 r., II SA/Op 128/14, CBOSA, WSA w Opolu stwierdził, że użyte w art. 138 § 2 określenie: „konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie” jest określeniem wymagającym każdorazowo interpretacji na tle okoliczności faktycznych sprawy. Sąd przyjął, że w szczególności można stwierdzić, iż nawiązuje ono do określenia „nieprzeprowadzenia przez organ pierwszej instancji postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części”, co zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego uniemożliwia rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy. Podobnie stwierdził WSA w Krakowie w wyroku z 7.11.2011 r., II SA/Kr 1083/11 wskazując, że „stwierdzenie koniecznego do wyjaśnienia zakresu sprawy jest równoznaczne z nieprzeprowadzeniem przez organ pierwszej instancji postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części, co uniemożliwia rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego”.

Ponadto do okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy należy kwestia zakresu wniosku inwestora.

Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach złożony przez podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia dotyczył tylko przedsięwzięcia polegającego na budowie połączenia drogowego pomiędzy węzłem autostrady A4 Rudno i drogą krajową nr 79 (str. 3 kip). Przedsięwzięcie to zakwalifikowane zostało do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko na podstawie § 3 ust. 1 pkt 60 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71), dalej r.o.o.ś., jako drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 31 i 32 oraz obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej, z wyłączeniem przebudowy dróg oraz obiektów mostowych, służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. W kip (str. 6) wskazano, że „inwestycja nie obejmuje budowy/przebudowy żadnych urządzeń obcych, które mogłyby zmienić kwalifikację przedsięwzięcia zgodnie z wyżej wymienionym rozporządzeniem”, choć wspomniano, że w ramach inwestycji przebudowie lub zabezpieczeniu podlegać będą również wszystkie sieci infrastruktury technicznej, jakie kolidują z inwestycją (str. 11 kip).

Dla ww. przedsięwzięcia RDOŚ w Krakowie przeprowadził kwalifikację do obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, poprzedzając ją wystąpieniem o opinię do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Krakowie (pismo RDOŚ w Krakowie z 19 grudnia 2016 r., znak: OO.4210.22.2016.ASł). Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Krakowie w opinii z 22 grudnia 2016 r., znak: NZ-PZ-420-245/16 ZL/2016/12/1068, stwierdził, iż przedsięwzięcie (polegające na budowie połączenia

drogowego pomiędzy węzłem autostrady A4 Rudno i drogą krajową nr 79) wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i określił zakres raportu. Po przeanalizowaniu akt sprawy RDOŚ w Krakowie postanowieniem z 29 grudnia 2016 r., znak: OO.4210.22.2016.ASł, stwierdził konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia. Zawiadomieniem z 30 grudnia 2016 r., znak: OO.4210.22.2016.ASł, poinformowano strony postępowania o postanowieniu RDOŚ w Krakowie z 29 grudnia 2016 r.

Następnie RDOŚ w Krakowie postanowieniem z 2 października 2018 r., znak: OO.4210.22.2016.ASł, zawiesił postępowanie do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu.

Raport ten przedłożony został 8 maja 2019 r., a RDOŚ w Krakowie postanowieniem z 10 maja 2019 r., znak: OO.4210.22.2016.ASł /TŚ, podjął postępowanie.

W raporcie (z kwietnia 2019 r.) na str. 79 w tabeli 10 dokonano zestawienia kolizji przedsięwzięcia z sieciami uzbrojenia terenu, wymieniając m.in. kolizje z gazociągiem.

RDOŚ w Krakowie pismem z 4 lipca 2019 r., znak: OO.4210.22.2016.ASł/TŚ, wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia raportu m.in. w zakresie wyjaśnienia czy któryś z elementów związanych z kolizją uzbrojenia terenu kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (pkt 1 wezwania).

W załączeniu do pisma z 6 września 2019 r., znak: 104/708-RWK/mt/19, inwestor przedłożył skorygowaną dokumentację wraz z załącznikami.

Zakres przedsięwzięcia przedstawiony w powyższym uzupełnieniu raportu został rozszerzony o przedsięwzięcie takie jak przebudowa gazociągu wysokiego ciśnienia; § 3 ust. 2 pkt 2 w związku z § 3 ust. 1 pkt 33 r.o.o.ś. - instalacje do przesyłu gazu inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 21 oraz towarzyszące im tłocznie lub stacje redukcyjne, z wyłączeniem gazociągów o ciśnieniu nie większym niż 0,5 MPa i przyłączy do budynków; przy czym tłocznie lub stacje redukcyjne budowane, montowane lub przebudowywane przy istniejących instalacjach przesyłowych nie stanowią przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (str. 7 raportu z września 2019 r.).

Inwestor nie sprecyzował czy jego intencją jest rozszerzenie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o dodatkowe przedsięwzięcie, wskazał jedynie, że inwestycja drogowa „będzie związana z przebudową istniejącego gazociągu”. Przebudowę urządzeń infrastruktury technicznej ponownie również wymieniono w charakterystyce przedsięwzięcia (na str. 61 raportu z września 2019 r.). Na str. 88 raportu (z września 2019 r.) wskazano, że gazociąg wysokiego ciśnienia zostanie przebudowany na odcinku około 65 m (kolizja w km 0+070) oraz 72 m (kolizja w km 0+085), z dodatkowym zabezpieczeniem miejsc skrzyżowań z drogą, za pomocą stalowej rury osłonowej. Szczegółowe rozwiązania projektowe będą opracowane na etapie projektu budowlanego, opisano jedynie sposób postępowania przewidziany dla fragmentu gazociągu wyłączzonego z eksploatacji (mimo, że na str. 128 stwierdzono, że inwestycja nie będzie związana z rozbiórkami przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko). W raporcie nie wskazano oddziaływań

generowanych stricte przez planowaną przebudowę gazociągu. Ponadto w ww. piśmie z 6 września 2019 r. inwestor zapowiedział, że w raporcie uzupełni podstawę prawną dotyczącą kolejnego dodatkowego przedsięwzięcia, jakim jest regulacja rzeki, co jednakże nie znalazło odzwierciedlenia w treści przedłożonego uzupełnienia raportu z września 2019 r.

RDOŚ w Krakowie pismem z 17 grudnia 2019 r., znak: OO.4210.22.2016.ASl/TS, ponownie wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia raportu, w tym m.in. w zakresie dodatkowego przedsięwzięcia, jakim jest regulacja rzeki. Wezwanie obejmowało także konieczność przeanalizowania oddziaływań zarówno przebudowy gazociągu, jak i regulacji rzeki.

W załączeniu do pisma z 13 marca 2020 r., znak: 112/708-RWK/hb/20, inwestor przedłożył skorygowaną dokumentację wraz z załącznikami.

W uzupełnieniu raportu z marca 2020 r. inwestor doprecyzował, że planowane przedsięwzięcie będzie również polegać na regulacji wód; § 3 ust. 1 pkt 65 r.o.o.ś. - budowie przeciwpowodziowe, z wyłączeniem przebudowy wałów przeciwpowodziowych polegającej na doszczelnieniu korpusu wałów i ich podłoża, w celu ograniczenia możliwości ich rozmycia i przerwania w czasie przechodzenia wód powodziowych, a także regulacja wód lub ich kanalizacja rozumiana jako zagospodarowanie wód umożliwiające ich wykorzystanie do celów żeglugowych.

Inwestor, podobnie jak w przypadku gazociągu, nie wskazał czy jego intencją jest rozszerzenie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o dodatkowe przedsięwzięcie polegające na regulacji wód. W uzupełnieniu raportu z marca 2020 r. opisano planowane przełożenie cieków w sposób bardzo ogólny, zaznaczając, że szczegółowy zakres i kształt poszczególnych cieków zostanie określony na etapie opracowania projektu budowlanego i uzyskiwania pozwolenia wodno-prawnego. Nie wskazano oddziaływań generowanych stricte przez planowaną regulację wód (inwestor uważa, że oddziaływania te zawierają się we wcześniej opisanych oddziaływaniach), za wyjątkiem ogólnego oddziaływania na jednolite części wód. W uzupełnieniu raportu z marca 2020 r. opisano również przebudowę gazociągu, lecz dalej nie wskazano związanych z nią oddziaływań (zdaniem inwestora oddziaływania te zawierają się we wcześniej opisanych oddziaływaniach). Dalsze postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach było prowadzone przez RDOŚ w Krakowie dla drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km, przebudowy gazociągu wysokiego ciśnienia i regulacji wód.

Dla takiego zakresu przedsięwzięcia wydana została decyzja z 30 grudnia 2021 r. (str. 1 i 3 decyzji). Jak wyżej już podkreślono, z akt sprawy nie wynika, by wnioskodawca zmodyfikował, w ślad za zmianą zakresu zamierzenia inwestycyjnego, wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Strony postępowania nie zostały zawiadomione o poszerzeniu zakresu wniosku.

Ponadto w analizowanym przypadku kwalifikacja przedsięwzięcia do oceny oddziaływania na środowisko dokonana została jedynie w odniesieniu do komponentu



drogowego całego zamierzenia inwestycyjnego, co mogło mieć wpływ także na określony w trakcie kwalifikacji zakres raportu.

Stosownie do rodzaju przedsięwzięcia należy również zbadać zgodność jego lokalizacji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jeśli zamierzenie inwestycyjne składa się z kilku przedsięwzięć, to każde z nich powinno być także badane pod kątem bezwzględnych zakazów dotyczących obszarowych form ochrony przyrody. W uchwale Nr XLVII/664/21 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie Tenczyńskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2021 r. poz. 7242), przez teren którego przebiega planowana inwestycja, wymieniono m.in. zakazy takie jak: zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów u.o.o.ś. czy zakaz dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody lub racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej. Zakazy te nie dotyczą m.in. realizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, dalej u.o.p.), jak również przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko nie jest obowiązkowe i przeprowadzona procedura oceny oddziaływania na środowisko wykazała brak niekorzystnego wpływu na przyrodę i krajobraz parku krajobrazowego (art. 17 ust. 3 u.o.p.). Kluczowe zatem w przypadku tego typu zamierzeń inwestycyjnych jest zbadanie, które z przedsięwzięć składowych stanowią inwestycję celu publicznego oraz jaki jest wpływ przedsięwzięć niebędących inwestycjami celu publicznego na przyrodę i krajobraz parku krajobrazowego.

Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy należy także wziąć pod uwagę przedstawione niżej wytyczne dotyczące działania organu w zakresie wniosku inwestora.

Podkreślenia wymaga, że wariant wskazany przez inwestora we wniosku nie musi być wariantem najkorzystniejszym dla środowiska, bowiem ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dotyczy szeregu elementów, nie tylko przyrodniczych czy środowiskowych. Poparcie takiego stanowiska można znaleźć m.in. w wyroku WSA w Warszawie z 27 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 2998/17, w którym mowa, że „Celem prawodawcy unijnego jest szeroko rozumiana ochrona środowiska i zharmonizowanie procedur na terenie UE. Nie oznacza to jednak, że w każdym przypadku przedsięwzięcie ma być realizowane w wariantcie najkorzystniejszym dla środowiska, co wynika wprost z art. 81 ust. 1 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Odmienne stanowisko prowadziłoby do sytuacji, w której w każdym przypadku inwestor musiałby przedstawiać wariant korzystniejszy dla środowiska niż wariant przez niego planowany. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której to właśnie wariant proponowany przez inwestora jest jednocześnie najkorzystniejszy dla środowiska, a zatem spełnia zasadniczy cel dyrektywy. W takim przypadku jedynym bardziej korzystnym rozwiązaniem byłoby niepodejmowanie



przedsięwzięcia, a wariant polegający na niepodejmowaniu danego przedsięwzięcia nie jest w ogóle przewidziany przez ustawodawcę jako wariant alternatywny w rozumieniu art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”.

Gdyby organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach samodzielnie decydował o kształcie przedsięwzięcia lub np. czynnie uwzględniał w tym zakresie postulaty stron, organizacji społecznych, innych organów lub instytucji czy też społeczeństwa, to nie działałby wówczas w granicach wniosku inwestora. Przepisy w zakresie ocen oddziaływania na środowisko, ani też k.p.a. nie przewidują takiej możliwości.

Mówiąc o wariantowaniu przedsięwzięcia, wskazać również trzeba na cechę wariantów, jaką jest ich racjonalność. Jak wskazuje NSA w wyroku z 21 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1871/17: „Racjonalność” wariantu oznacza, że wariant taki faktycznie mógłby zostać wybrany przez organ dokonujący oceny raportu zamiast wariantu zaproponowanego przez inwestora. Racjonalny wariant alternatywny nie może mieć więc charakteru abstrakcyjnego czy też teoretycznego. Nie należy więc przedstawiać wariantu, którego faktyczna realizacja jest technicznie lub faktycznie niemożliwa albo jego realizacja jest skazana na niepowodzenie (np. ze względów finansowych)”. W opinii GDOŚ prawidłowy opis wariantów powinien zawierać warianty, które są możliwe do zrealizowania przez inwestora, czyli m.in. pełnić będą taką samą funkcję jak wariant proponowany.

W raporcie (z kwietnia 2019 r.), na str. 61, znajduje się zapis mówiący, że „obydwa warianty alternatywne, w tym wariant II najkorzystniejszy dla środowiska, nie dają możliwości przyszłego połączenia autostrady A4 z drogą krajową nr 94, a tym samym nie spełniają założeń ruchowych planowanego połączenia”, w związku z czym preferowanym wariantem drogi jest wariant I, pozwalający na to połączenie.

Zapis ten podaje w wątpliwość czy wskazane w raporcie warianty drogi są racjonalne. Na str. 145 raportu (z kwietnia 2019 r.) inwestor zadeklarował, że umożliwienie w przyszłości połączenia autostrady A4 z drogą krajową nr 94 jest jednym z podstawowych celów inwestycji. Argumentacja ta powtórzona została na str. 174 raportu (z kwietnia 2019 r.), gdzie mowa, że przedstawione warianty alternatywne inwestycji są możliwe do realizacji pod względem technologicznym, ale nie spełniają założeń ruchowych oraz nie uzasadniają się ekonomicznie. Ponadto budowa drogi w wariantcie II wiązałaby się z koniecznością przebudowy nowo wybudowanego wiaduktu nad koleją, co jest, w opinii autorów raportu, jednoznaczne z brakiem zgody zarządcy linii kolejowej na przebudowę w najbliższych 5-10 latach. Wariant III zaś scharakteryzowany został jako „nieracjonalny ekonomicznie”.

Wagę prawidłowego wariantowania w ocenie oddziaływania na środowisko wskazał m.in. WSA w Warszawie w wyroku z 19 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 110/16: „Warianty realizacji przedsięwzięcia stanowią jeden z najważniejszych środków oceny oddziaływania na środowisko. Dlatego też inwestor jest obowiązany przedłożyć taki raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w którym zostanie rzetelnie przedstawiona analiza wszystkich wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy z 2008 r. o

udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a nie tylko wariantu, którym z przyczyn oczywistych inwestor jest zainteresowany”. W tym samym wyroku sąd stwierdził, że „Brak przedstawienia innego możliwego do realizacji rozwiązania funkcjonowania danego przedsięwzięcia, które stanowiłoby racjonalny wariant alternatywny musi oznaczać, że raport nie może być uznany za spełniający wymogi określone w art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i z tego powodu nie może stanowić podstawy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”.

RDOŚ w Krakowie w piśmie z 15 października 2020 r., znak: OO.4210.22.2016.ASł/TŚ, wezwał inwestora m.in. do przedstawienia szerszej argumentacji potwierdzającej racjonalność wariantów drogi poprzez złożenie deklaracji, że w przypadku pozytywnego uzgodnienia warunków ich realizacji inwestor „z góry” nie zaniecha jego realizacji.

RDOŚ w Krakowie pismem z 4 lipca 2019 r., znak: OO.4210.22.2016.ASł/TŚ, wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia raportu m.in. w zakresie przedstawienia rozwiązań chroniących środowisko m.in. na etapie likwidacji przedsięwzięcia (pkt 20 wezwania). Przypomnieć w tym miejscu należy, że zgodnie z zakresem wskazanym w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b u.o.o.ś. w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ określa m.in. istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, nie zaś na etapie jego likwidacji. Jednakże raport powinien uwzględniać oddziaływanie przedsięwzięcia na etapach jego realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz likwidacji (art. 66 ust. 6 u.o.o.ś.). Nieakceptowalne są w świetle tej regulacji wyjaśnienia inwestora, ograniczające się do twierdzenia, że nie przewiduje likwidacji przedsięwzięcia.

Ponownie rozpatrując sprawę, RDOŚ w Krakowie powinien wziąć pod uwagę, że w związku z wejściem w życie z dniem 17 lutego 2023 r. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz. U. z 2023 r. poz. 300), konieczne jest zaktualizowanie raportu stosownie do nowych regulacji, z uwzględnieniem analizy oddziaływania przedsięwzięcia na jednolite części wód i cele środowiskowe.

GDOŚ wyjaśnia także, że skoro z realizacją przedsięwzięcia wiąże się konieczność wycinki lasu, to stratę tę należy odpowiednio do jej wagi w środowisku zrekompensować. Zgodnie z art. 75 ust. 3 p.o.ś., jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą. Wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie u.o.o.ś, określony powinien zostać w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz innych decyzjach, przed

wydaniem których została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 75 ust. 5 p.o.ś.). Bez znaczenia dla konieczności wykonania kompensacji pozostaje fakt ewentualnych trudności inwestora w pozyskaniu terenu pod kompensację, natomiast w przypadku braku wykazania możliwości kompensacji, która jest zasadna, okoliczność ta może przesądzić o odmowie zgody na realizację przedsięwzięcia.

Organ odwoławczy podkreślić także musi, że korytarze ekologiczne nie są formą ochrony przyrody w rozumieniu zapisów art. 6 u.o.p. W polskim prawodawstwie brak jest określonego zakresu ich ochrony, przepisy prawa nie definiują ich granic oraz zakazów dotyczących funkcjonowania i zagospodarowania korytarzy ekologicznych. Jednakże warto zwrócić uwagę, że bardzo często korytarze ekologiczne pokrywają się lub mają zbliżone granice np. z obszarami Natura 2000 czy obszarami chronionego krajobrazu (szczególnie w przypadku korytarzy o charakterze międzynarodowym), co wiązać się może z ustaleniami dotyczącymi np. czynnej ochrony czy zakazami. Dla przykładu, zgodnie z art. 29 ust. 9 pkt. 2 u.o.p. zakres działań ochronnych formułowany w planie zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 może obejmować utrzymanie korytarzy ekologicznych łączących obszary Natura 2000. Głównym celem wyznaczenia sieci korytarzy migracyjnych (ekologicznych) jest przeciwdziałanie izolacji obszarów przyrodniczo cennych, umożliwienie migracji zwierząt i roślin w skali Polski i Europy oraz ochrona i odbudowa bioróżnorodności zarówno na obszarach sieci Natura 2000, jak i na innych terenach o dużej wartości przyrodniczej. Biorąc zaś pod uwagę, że głównym celem Dyrektywy Siedliskowej (dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory) jest wspieranie zachowania różnorodności biologicznej, brak ustanowienia korytarzy ekologicznych jako formy ochrony przyrody nie zwalnia z ich ochrony i analizy konsekwencji ich przerwania w trakcie oceny oddziaływania na środowisko.

GDOŚ zwrócić też musi uwagę na kwestie techniczne - przy ponownym rozpatrywaniu sprawy kolejne pisma i rozstrzygnięcia w sprawie należy sygnować znakiem sprawy opatrzonym kolejnym numerem umieszczonym po inicjale (np. OO.4210.22.2016.ASł/TŚ.1, następnie OO.4210.22.2016.ASł/TŚ.2), co ułatwia rozróżnianie poszczególnych akt sprawy, w szczególności wydawanych w tym samym dniu.

Jednocześnie GDOŚ wyjaśnia, iż mając na uwadze, że powodem skierowania sprawy do ponownego rozpatrzenia jest wyżej wskazane naruszenie art. 81 ust. 1 u.o.o.ś., to przedstawione w odwołaniu zarzuty pozostają bez wpływu na treść wydanego rozstrzygnięcia.

Podsumowując, RDOŚ w Krakowie nieprawidłowo zastosował art. 81 ust. 1 u.o.o.ś., nie wykazując przesłanek odmownych w stosunku do wariantu wskazanego przez inwestora. Ponadto nieprawidłowo ustalono zakres wniosku inwestora, a co za tym idzie zakres postępowania oraz wystąpiły braki w postępowaniu dowodowym polegające na nieustaleniu wskazanych wyżej zagadnień związanych z oddziaływaniem wszystkich komponentów przedsięwzięcia na środowisko na etapie budowy, eksploatacji i likwidacji, jak również z kompensacją wycinki.

Powyższe uzasadnia uchylenie przez GDOŚ, na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. **Decyzja RDOŚ w Krakowie została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 81 ust. 1 u.o.o.ś.**, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, nie jest bowiem możliwe sanowanie uchybień organu pierwszej instancji w ramach dodatkowego postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 136 k.p.a.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

### Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 64a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, ze zm.), dalej p.p.s.a., służy sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;
- zgodnie z art. 64c § 1 oraz art. 64c § 2 p.p.s.a. sprzeciw wnosi się za pośrednictwem GDOŚ w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji;
- skarżący, zgodnie z art. 230 p.p.s.a. w związku z § 2 ust. 1 pkt 6a 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 sprzeciwu w kwocie 100 zł. Skarżący, co wynika z art. 239 p.p.s.a., może być zwolniony z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych;
- skarżącemu, zgodnie z art. 243 p.p.s.a., może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.



Generalny Dyrektor  
Ochrony Środowiska

Piotr Otawski

### Otrzymują:

1. ██████████ pełnomocnik Zarządu Województwa Małopolskiego - Zarządu Dróg Wojewódzkich w Krakowie, Pracownia Inżynierska KLOTOIDA sp. z o.o. sp. k., ul. Bochenka 16a, 30-693 Kraków;
2. pozostałe strony postępowania – zgodnie z art. 49 k.p.a. w zw. z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś., w:
  - Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie, ul. Mogilska 25, 31-542 Kraków;
  - Urzędzie Gminy Krzeszowice, ul. Grunwaldzka 4, 32-065 Krzeszowice;
  - Urzędzie Gminy Trzebinia, ul. Marszałka Piłsudskiego 14, 32-540 Trzebinia.

### Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie, ul. Mogilska 25, 31-542 Kraków.