



Warszawa, dnia 29 grudnia 2022 r.

# GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-WDŚZOO.420.32.2021.US.23

## DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000), dalej kpa, oraz 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 2022 r. poz. 1029, ze zm.), dalej ustawa ooś, po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia „Towarzystwo Ochrony Przyrody” z dnia 11 maja 2021 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2021 r., znak: WOOŚ-II.420.53.2019.JK.24, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na *rozbudowie elementów infrastruktury Portu Lotniczego Warszawa/Modlin*,

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

### Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją z dnia 13 kwietnia 2021 r. RDOŚ w Warszawie, działając na wniosek Mazowieckiego Portu Lotniczego Warszawa-Modlin Sp. z o.o. z dnia 11 lutego 2019 r., na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2 oraz art. 84 ust. 1 i ust. 1a ustawy ooś, stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

W dniu 11 maja 2021 r. Stowarzyszenie „Towarzystwo Ochrony Przyrody”, biorące udział w postępowaniu na prawach strony, wniosło odwołanie od powyższej decyzji i wystąpiło o jej uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

W złożonym odwołaniu Stowarzyszenie zarzuciło RDOŚ w Warszawie naruszenie:

- 1) art. 156 § 1 pkt 2 kpa poprzez wydanie decyzji nakładającej na Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin Sp. z o.o. obowiązki, które wynikają wprost z przepisów prawa;
- 2) art. 7 kpa poprzez błędne rozpatrzenie stanu faktycznego „w przedmiocie okoliczności przemawiających za przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko w związku z art. 63 ust. 1 pkt 1 lit. b, art. 63 ust. 1 pkt 2 lit. e i f, pkt. 3 lit. a i f ustawy ooś”:
  - nieuwzględnienie oddziaływań skumulowanych w fazie eksploatacji z oddziaływaniami wynikającymi z aktualnego użytkowania lotniska (art. 63 ust. 1 pkt. 1 lit. b ustawy ooś);
  - nieuwzględnienie usytuowania planowanego przedsięwzięcia w sąsiedztwie obszarów sieci Natura 2000: „Dolina Środkowej Wisły” (PLB 140004) oraz „Kampinoska Dolina

- Wisły” (PLH 140029), jak również dwóch rezerwatów przyrody („Zakole Zakroczymskie” i „Wikliny Wiślane”), które na skutek prognozowanych oddziaływań skumulowanych, pochodzących od już działającego lotniska i jego planowanej rozbudowy, znajdują się w strefie tych oddziaływań (art. 63 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy ooś);
- przyjęcie, iż rozbudowa infrastruktury lotniska w Modlinie nie pogorszy klimatu akustycznego, w sytuacji gdy hałas już aktualnie przekracza znacząco dopuszczalne normy - co skutkowało ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania wokół lotniska (art. 63 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy ooś);
  - przyjęcie, iż zasięg oddziaływania planowanego przedsięwzięcia ograniczy się do najbliższego otoczenia działającego aktualnie lotniska, podczas gdy faktycznie zasięg ten będzie znacząco szerszy, gdyż obejmie zamieszkałe gęsto tereny miasta i gminy Zakroczym, a także miasta i gminy Czerwińsk nad Wisłą (art. 63 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy ooś);
  - nieuwzględnienie prognozowanego powiązania przedsięwzięcia z planowaną budową linii kolejowej, która ma przebiegać do lotniska z istniejącej stacji kolejowej w Modlinie, wraz z budową końcowej stacji kolejowej na tym lotnisku (art. 63 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy ooś);
- 3) art. 85 ust. 2 pkt 2 ustawy ooś, poprzez wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, której uzasadnienie nie zawiera analizy wszystkich uwarunkowań zawartych w art. 63 ust. 1 ustawy ooś.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska ustalił i zważył, co następuje.

Jak wynika 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.

Z uwagi na liczbę stron biorących udział w postępowaniu, w niniejszej sprawie zastosowanie ma art. 74 ust. 3 ustawy ooś, w myśl którego, jeżeli liczba stron postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub innego postępowania dotyczącego tej decyzji przekracza 10, stosuje się art. 49 kpa. RDOŚ w Warszawie obwieszczeniem z dnia 13 kwietnia 2021 r., znak: WOOS-II.420.53.2019.JK.25, poinformował strony postępowania o wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia. Obwieszczenie, o którym mowa powyżej, zostało zamieszczone: na tablicy ogłoszeń oraz w Biuletynie Informacji Publicznej RDOŚ w Warszawie w dniach od 19 kwietnia 2021 r. do 11 maja 2021 r. oraz na tablicy informacyjnej Urzędu Miasta i Gminy Zakroczym w dniach od 4 maja 2021 r. do 19 maja 2021 r., Urzędu Gminy Pomiechówek w dniach od 22 kwietnia 2021 r. do 6 maja 2021 r. i Urzędu Miejskiego w Nowym Dworze Mazowieckim w dniach od 26 kwietnia 2021 r. do 10 maja 2021 r. W związku z powyższym ostatnim dniem na złożenie odwołania był 1 czerwca 2019 r.

Stowarzyszenie „Towarzystwo Ochrony Przyrody” wniosło odwołanie w dniu 11 maja 2021 r., a więc z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 129 § 2 kpa.

Przedmiotowe przedsięwzięcie polega na rozbudowie elementów infrastruktury funkcjonującego Portu Lotniczego Warszawa Modlin w następującym zakresie:

- 1) rozbudowa istniejących i budowa nowych płyt postojowych;
- 2) budowa drogi pożarowej;
- 3) dobudowa fragmentu drogi dojazdowej/pożarowej;
- 4) poszerzenie istniejącej drogi kołowania oznaczonej jako DK-A1 i rozbudowa drogi kołowania oznaczonej jako DK-S;
- 5) rozbudowa systemu odwodnienia wraz z systemem oczyszczania wód opadowych i roztopowych spływających z powierzchni szczelnych wyżej wymienionych elementów infrastruktury.

Lotnisko Portu Lotniczego Warszawa/Modlin, o długości drogi startowej wynoszącej 2500 m, jest kwalifikowane jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w myśl § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839, ze zm.), dalej rozporządzenie ooś. Rozbudowa i budowa nowych płyt postojowych, budowa drogi pożarowej oraz fragmentu drogi dojazdowej, a także rozbudowa systemu odwodnienia i oczyszczania wód opadowych i roztopowych z dodatkowych powierzchni szczelnych stanowi przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia ooś, tj. przedsięwzięcie polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia wymienionego w § 2 ust. 1 rozporządzenia ooś i nie spełniające kryteriów, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia ooś.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Burmistrzem Nowego Dworu Mazowieckiego a RDOŚ w Warszawie, postanowieniem z dnia 11 września 2019 r., sygn. akt II OW 54/19, wskazał RDOŚ w Warszawie jako organ właściwy w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia.

W toku postępowania GDOŚ dokonał analizy całości dokumentacji sprawy, zarówno zgromadzonej na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, jak i postępowania odwoławczego, w tym karty informacyjnej przedsięwzięcia, dalej KIP, wraz z uzupełnieniami, przedłożonymi przez inwestora w toku przeprowadzonego przez organ odwoławczy uzupełniającego postępowania dowodowego.

Analiza powyższej dokumentacji w zakresie określonych w art. 63 ust. 1 ustawy ooś uwarunkowań, m.in. emisji hałasu związanej z planowaną inwestycją oraz możliwego wpływu projektowanego przedsięwzięcia na obszary Natura 2000, wykazała, że konieczne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

W pierwszej kolejności GDOŚ zwraca uwagę, że z uzupełnienia KIP z dnia 29 czerwca 2022 r. wynika, że

- w następstwie planowanego przedsięwzięcia zwiększy się ilość obsługiwanych pasażerów oraz operacji lotniczych. Szacowana przepustowość dworca lotniczego to około 80 operacji na dobę, natomiast w sprzyjających warunkach może ona wzrosnąć do 120 operacji. Istniejąca przepustowość dworca lotniczego wynosi natomiast ok. 66 operacji

lotniczych na dobę. Biorąc więc pod uwagę przedstawione dane, przepustowość może zatem wzrosnąć nawet dwukrotnie;

- emisja hałasu „będzie rosła w czasie, wraz ze wzrostem liczby operacji lotniczych i ilości obsługiwanych pasażerów. Tym samym wiadomo, że po zrealizowaniu planowanego przedsięwzięcia, hałas ten będzie się kumulował z hałasem generowanym przez istniejącą infrastrukturę lotniska (w tym starty i lądowania samolotów, pojazdy przywożące pasażerów, czy planowaną bocznicę kolejową)”. Co więcej inwestor wskazał, że w związku z sukcesywnym rozwojem portu lotniczego należy spodziewać się wpływu działalności lotniska na klimat akustyczny. Już obecnie wpływ ten wykracza poza teren, do którego inwestor posiada tytuł prawny, więc konieczne było utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania;
- zasięg oddziaływania hałasu na zdrowie ludzi determinowany jest hałasem nocnym. Inwestor wskazał, że w sytuacji utrzymania startów i lądowań w porze nocnej, przekroczenia granicy obszaru ograniczonego użytkowania od strony zachodniej mogą wystąpić już przy 80 operacjach lotniczych na dobę, natomiast od strony wschodniej przy ok. 100 operacji na dobę.

W analizowanej sprawie bezspornym zatem jest, że zmiana liczby operacji lotniczych, istotnie wpłynie na wzrost zasięgu oddziaływań hałasu lotniczego, co wynika z analizy akustycznej przedstawionej na str. 24-25 uzupełnienia KIP z dnia 29 czerwca 2022 r. W konsekwencji może wiązać się to z koniecznością zwiększenia obszaru ograniczonego użytkowania w związku z treścią art. 82 ust. 1 pkt 3 ustawy o oś.

Powyższe okoliczności wskazują, że analizowane przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko w zakresie emisji hałasu, co – zwłaszcza w świetle przywołanego wyżej przepisu – przesądza o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Jednocześnie GDOŚ zwraca uwagę, że inwestor w uzupełnieniu KIP z dnia 29 czerwca 2022 r. w przedstawionych analizach wyznaczył długookresowy średni poziom dźwięku wskaźnikiem hałasu  $L_N$  i  $L_{DWN}$ , które są wskaźnikami długookresowymi i stosowane są głównie do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko na danym obszarze i do prowadzenia długookresowej polityki w zakresie ochrony przed hałasem. Mając na uwadze, że przy wyznaczaniu wskaźnika  $L_{DWN}$  uwzględnia się długookresowy poziom dźwięku liczony w ciągu wszystkich dób w roku, z uwzględnieniem pory dnia, wieczoru oraz nocy, zaś przy wyznaczaniu wskaźnika  $L_N$  uwzględnia się długookresowy poziom dźwięku liczony w ciągu pory nocy, stanowią one pewne zobrazowanie oddziaływań hałasu lotniczego, jednakże inwestor powinien przeprowadzić dokładniejsze analizy hałasu z uwzględnieniem prawidłowych wskaźników. GDOŚ podkreśla, że dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powodowanego przez starty, lądowania i przeloty statków powietrznych wyrażone są wskaźnikami  $L_{AeqD}$  i  $L_{AeqN}$ , które to wskaźniki mają zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby (uwzględniając przedział czasu odniesienia równy 16 godzinom – dla pory dnia i 8 godzinom – dla pory nocy). Powyższe określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r. poz. 112).

Również jakiegokolwiek wątpliwości co do wystąpienia negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wskazują na obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, co wynika z art. 63 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy ooś. Na obecnym etapie postępowania zgromadzony materiał dowodowy nie pozwala na dokonanie bardziej szczegółowych analiz w zakresie oddziaływania na cele i przedmioty ochrony Natura 2000. Zakres tych analiz zdecydowanie wykracza poza możliwości wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach bez oceny oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko. Przedsięwzięcie może zostać zrealizowane bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, o ile organ wydający decyzję jest pewny, że nie spowoduje negatywnego wpływu na cele i przedmioty ochrony danego obszaru Natura 2000 (i nie kwalifikuje się do tej oceny z innych przesłanek wskazanych w art. 63 ust. 1 ustawy ooś).

RDOŚ w Warszawie w uzasadnieniu swojej decyzji poddaje analizie jedynie oddziaływanie na obszar mający znaczenie dla Wspólnoty Forty Modlińskie PLH140020, przy czym jest to analiza bardzo pobieżna, niewykluczająca możliwości wystąpienia znaczącego negatywnego oddziaływania na powyższy obszar chroniony. Brak jest analizy oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 Dolina Środkowej Wisły PLB140004, obszar Natura 2000 Kampinoska Dolina Wisły PLH140029 oraz rezerwy przyrody Zakole Zakroczymskie i Wikliny Wiślane. Jak wynika z KIP, dla obszarów Natura 2000 Dolina Środkowej Wisły oraz Forty Modlińskie jednym z zagrożeń jest funkcjonowanie lotniska. GDOŚ zgadza się ze stanowiskiem skarżącego, że w przedmiotowej sprawie należy przeanalizować również, jak zwiększona częstotliwość lotów oraz ilości pasażerów wpłynę na przedmioty ochrony ww. obszarów chronionych. Informacje te zostały częściowo uzupełnione przez inwestora w uzupełnieniu KIP z dnia 29 czerwca 2022 r., gdzie przedstawiono ponadto miejsca występowania obszarów ochrony strefowej powołanej dla ptaków w pobliżu lotniska oraz planowane trasy odlotów i lądowań oraz poddano analizie oddziaływanie na główne korytarze ekologiczne o znaczeniu krajowym – Dolina Dolnej Wisły GKPnC-10B, Dolina Środkowej Wisły GKPnC-10A, Dolina Dolnego Bugu GKPnC-4, co również zostało pominięte w decyzji RDOŚ w Warszawie.

Duże wątpliwości budzi jednak oddziaływanie na obszar Natura 2000 Forty Modlińskie, gdyż zgodnie z danymi zawartymi w wynikach monitoringu prowadzonego przez Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin Sp. z o.o. (<https://modlinairport.pl/lotnisko/monitoring-nietoperzy> - dostęp: sierpień 2022 r.), rejestrującymi również przeloty nietoperzy na terenie lotniska, ich ilość wynosiła po ponad 200 przelotów w przeciągu jednej nocy na dwóch punktach inwentaryzacyjnych znajdujących się w okolicy drogi startowej. Ponadto wśród gatunków przelatujących znajdowały się też te będące przedmiotem ochrony w ww. obszarze chronionym (dane z 2014 roku). Ponownie rozpatrując sprawę, mając na uwadze zwiększenie przepustowości lotniska, organ pierwszej instancji powinien dokładnie przeanalizować możliwość ewentualnej kolizji samolotów z tymi ssakami podczas ich przelotów pomiędzy schronieniami letnimi, miejscami hibernacji i żerowiskami. W przypadku stwierdzenia takiego zagrożenia, RDOŚ w Warszawie powinien wprowadzić adekwatne do stwierdzonego oddziaływania działania kompensacyjne lub minimalizujące, jak np. maksymalne ograniczenie ilości lotów samolotów w godzinach największej

aktywności nietoperzy, wprowadzenie monitoringu nie tylko schronu gen. Sowińskiego, ale także innych fortyfikacji w celu weryfikacji, czy ewentualne kolizje nie wpływają na zimujące tam osobniki.

W przypadku oddziaływania na obszary ptasie oraz korytarze ekologiczne, zgodnie z uzupełnieniem KIP z 29 czerwca 2022 r., znaczenie kolizji ptaków na poziomie populacyjnym jest istotne w przypadku gatunków skrajnie nielicznych, gdzie każda strata osobnika może mieć wpływ na stan tej populacji. Kolizje te nie muszą dotyczyć wyłącznie osobników przebywających na lotnisku, ale też tych, które odbywają migracje. Do gatunków narażonych na negatywne oddziaływanie w związku ze zwiększoną częstotliwością lotów mogą należeć gatunki będące przedmiotami ochrony na obszarze Natura 2000 Dolina Środkowej Wisły, takie jak: bocian czarny i mewa czarnogłowa. Zgodnie z Planem Zadań Ochronnych dla tego obszaru (kwiecień 2014 r.) celem działania ochronnego dla bociana czarnego jest utrzymanie populacji migrującej w stanie właściwym na poziomie minimum 50 osobników. Natomiast w przypadku mewy czarnogłowej celem działania ochronnego jest utrzymanie jej populacji na poziomie minimum 5 par. Zgodnie z wynikami Monitoringu Ptaków Polski przedstawionymi na portalu mapowym <http://monitoringptakow.gios.gov.pl/PM-GIS/> (dostęp: sierpień 2022 r.) w okolicy lotniska została zinwentaryzowana jedna para mewy czarnogłowej (czerwiec 2021 r.), a więc jej strata może mieć negatywny wpływ na okoliczną populację. W przedmiotowym uzupełnieniu inwestor odniósł się w przypadku bociana jedynie do oddziaływania na osobniki gniazdujące w okolicach lotniska. Podczas analiz należy wziąć pod uwagę natomiast możliwość zwiększenia częstotliwości lotów w porach wieczornych i nocnych, co może wiązać się ze zwiększoną ilością kolizji ptaków nie tylko w najbliższym otoczeniu lotniska (gdzie pułap lotu samolotu wynosi około 500 m n.p.t.), ale również w większym oddaleniu, gdyż ptaki przelatują także na większych wysokościach. Z uwagi na powyższe należy więc przeanalizować, czy obecnie stosowane działania minimalizujące m.in. w postaci sokolnika, będą wystarczające dla ochrony ptaków i zapewnienia bezpieczeństwa pasażerom przy planowanej zwiększonej częstotliwości lotów. Kwestia ta powinna być przedmiotem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Ze względu na przywołany wyżej okoliczności, mając na uwadze w szczególności informacje przedstawione w uzupełnieniu do KIP z 29 czerwca 2022 r., zasadne jest w analizowanej sprawie przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W sprawie nie wystąpiły przesłanki, które uzasadniałyby wydanie decyzji stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Niezależnie od powyższego GDOŚ podkreśla, że w ramach postępowania poprzedzającego wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obowiązkiem organu pierwszej instancji było uwzględnienie wszystkich kryteriów oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, które wynikają z treści art. 63 ust. 1 ustawy ooŚ. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji oraz z akt sprawy nie wynika, żeby RDOŚ w Warszawie przeanalizował wpływ rozbudowy elementów infrastruktury funkcjonującego Portu Lotniczego Warszawa/Modlin z uwzględnieniem powyższych kryteriów, w tym w szczególności w zakresie wpływu zwiększenia liczby operacji lotniczych na klimat akustyczny (art. 63 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy ooŚ). RDOŚ w Warszawie nie

przeanalizował również, czy realizacja przedsięwzięcia będzie miała wpływ na zmianę obszaru ograniczonego użytkowania, co wymagałoby wskazania w decyzji obowiązku wynikającego z treści przepisu art. 82 ust. 1 pkt 3 ustawy ooś; obowiązek ten – w świetle regulacji wynikającej z art. 84 ust. 1a ustawy ooś – nie może być nałożony w decyzji stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Organ pierwszej instancji nie przeanalizował więc wszystkich kryteriów zawartych w art. 63 ust. 1 ustawy ooś, czym naruszył zapis art. 85 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, który stanowi, że uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów kpa, powinno zawierać informacje o uwarunkowaniach, o których mowa w art. 63 ust. 1, uwzględnionych przy stwierdzaniu braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności GDOŚ stwierdził, że RDOŚ w Warszawie nie podjął wszelkich kroków niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego przedmiotowej sprawy, nie odnosząc się w uzasadnieniu wydanej przez siebie decyzji do wielu kluczowych dla sprawy kwestii, dopuszczając się tym samym naruszenia przepisów procesowych, tj. przepisów dotyczących postępowania dowodowego (art. 7 oraz art. 77 § 1 kpa). Brak jest dokładnej analizy oddziaływania skumulowanego, szczególnie na obszarowe formy ochrony przyrody i ich przedmioty ochrony. Pominiętym aspektem jest również oddziaływanie skumulowane na korytarze ekologiczne.

GDOŚ stwierdza, że RDOŚ w Warszawie w uzasadnieniu przedmiotowej decyzji nie przedstawił wszystkich najważniejszych elementów, które przemawiałyby za podjęciem decyzji o braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko ani nie uzasadnił swojego stanowiska w sposób zgodny z treścią art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 kpa oraz art. 85 ust. 2 pkt 1 ustawy ooś. W związku z powyższym zasadny jest zarzut dotyczący nieprzeprowadzenia oceny oddziaływania analizowanego przedsięwzięcia na środowisko, mimo zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 63 ust. 1 ustawy ooś. Wadliwość ta w okolicznościach przedmiotowej sprawy uprawnia organ odwoławczy do wydania decyzji zgodnie z art. 138 § 2 kpa.

Zasadny jest również zarzut wydania decyzji w części obejmującej niektóre warunki bez podstawy prawnej. W orzecznictwie jako przypadek braku podstawy prawnej do wydania decyzji wskazuje się m.in. na nałożenie na stronę obowiązku, w sytuacji gdy obowiązek ten wynika wprost z przepisu prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt I SA/Gl 77/19, oraz B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021, str. 1010-1011). Z taką sytuacją mamy do czynienia m.in. w odniesieniu do następujących punktów decyzji RDOŚ w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2021 r.:

- II.1 i II.8: obowiązki w nich wskazane wynikają z § 8 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych (Dz. U. z 2003 r. nr 47, poz. 401) oraz art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a, 3b i art. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.);

- II.5 w części „wody z odwodnienia odprowadzić zgodnie z obowiązującymi przepisami” obowiązek przestrzegania przepisów prawa wynika z Konstytucji RP oraz wprost z poszczególnych aktów prawnych, stanowiących źródła prawa powszechnie obowiązującego, podjętych przez powołane do tego organy;
- II.9 i II.12 w zakresie w jakim zakazują zalewania terenów sąsiednich: zakaz ten wynika z § 29 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225). Ponadto pkt II.9 nakłada obowiązek przestrzegania postanowień pozwolenia wodnoprawnego, które będzie wiązało adresata z mocy prawa, a nie ze względu na taki obowiązek stwierdzony w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- II.10: obowiązki w nim wskazane wynikają z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.) oraz z rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1742).

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. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że z naruszeniem przepisów postępowania, uzasadniającym wydanie decyzji kasacyjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, mamy do czynienia w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego bądź postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone, ale w istotny sposób naruszono w nim przepisy procesowe, a także w sytuacji naruszenia przez organ pierwszej instancji przepisów postępowania będących podstawą do wydania określonego rodzaju decyzji, które to naruszenie spowodowało pominięcie ustalenia istotnych okoliczności faktycznych sprawy (por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, str. 620-621 oraz wyrok NSA z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt: II OSK 2396/12). 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 do przeprowadzenia wyłącznie uzupełniającego postępowania dowodowego, co wynika z regulacji art. 136 kpa, nie może konwalidować takiej wadliwości postępowania pierwszoinstancyjnego, bowiem naruszyłby, wyrażoną w art. 15 kpa, zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 590/18).

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.

Naruszenie przepisów postępowania, jakiego dopuścił się organ pierwszej instancji, tj. art. 63 ustawy ooś – poprzez odstąpienie od obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz art. 84 ustawy ooś – poprzez stwierdzenie braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, skutkowało pominięciem szeregu czynności, istotnych dla ustalenia okoliczności faktycznych sprawy, które powinny mieć miejsce przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w oparciu o art. 82 ustawy ooś. Dotyczy to w szczególności wydania postanowienia, zgodnie z art. 63 ustawy ooś, stwierdzającego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, weryfikacji raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskania wymaganych opinii i uzgodnień, o których mowa w art. 77 ust. 1 ustawy ooś, zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Ponadto sprawa została rozstrzygnięta bez wzięcia pod uwagę, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy ooś, wyników uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1 ustawy ooś, ustaleń zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz wyników udziału społeczeństwa w postępowaniu. Przeprowadzenie powyższych czynności wyłącznie przez organ drugiej instancji wykracza poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 136 § 1 kpa, bowiem stanowiłoby naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, której istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, raz przez organ pierwszej instancji, a następnie – w przypadku wniesienia odwołania – przez organ odwoławczy. Każdy z organów zobowiązany jest do merytorycznego rozpoznania sprawy w pełnym zakresie, a więc samodzielnie ocenia zgromadzone w sprawie dowody oraz w sposób rzeczowy i dogłębny analizuje argumenty stron i społeczeństwa oraz opinie i uzgodnienia organów współdziałających.

W opinii organu odwoławczego wskazane w treści niniejszej decyzji okoliczności uzasadniają uchylene decyzji RDOŚ w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2021 r. oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Wobec powyższego GDOŚ orzekł jak w sentencji.

### **Pouczenie**

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Od decyzji, zgodnie z art. 64a i 64c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.), dalej Ppsa, służy sprzeciw wnoszony na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji;
- wnoszący sprzeciw, zgodnie z art. 230 Ppsa 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 opłaty w kwocie 100 zł;

- wnoszącemu sprzeciw, zgodnie z art. 243 Ppsa, może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.



z udoważnieniem  
Generałnego Dyrektora Ochrony Środowiska  
Zastępcę Generalnego Dyrektora  
Ochrony Środowiska

*Marek Kois*

**Otrzymują:**

1. Mazowiecki Portu Lotniczy Warszawa-Modlin Sp. z o.o., ul. gen. Wiktora Thommee 1A, 05-102 Nowy Dwór Mazowiecki
2. Stowarzyszenie „Towarzystwo Ochrony Przyrody”, ul. Twarda 56A lok.34, 00-818 Warszawa
3. Pozostałe strony postępowania na podstawie art. 49 § 1 Kpa w związku z art. 74 ust. 3 ustawy ooś

**Do wiadomości:**

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