



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 27 czerwca 2024 r.

DOOŚ-WDŚZOO.420.46.2022.KN.MRO.13

DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po rozpatrzeniu odwołania Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z 9 czerwca 2022 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z 25 maja 2022 r., znak: WOOŚ-II.420.1.2021.PT.16, umarzającej w całości postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej k.p.a.,

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

Uzasadnienie

30 stycznia 2017 r. Prezydent miasta stołecznego Warszawy złożył do RDOŚ w Warszawie wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa ul. Nowolazurowej na odcinku od Al. Jerozolimskich do Trasy AK, w tym zadanie C. odcinek od ul. Sterniczej do ul. Górczewskiej w zakresie wykonania nawierzchni twardej drogi o długości ok. 1,9 km w związku ze zmianą elementów służących ochronie środowiska oraz innych elementów związanych z funkcjonowaniem drogi”.

Pismem z 23 marca 2017 r., znak: WOOŚ-II.4207.33.2017.TR.3, RDOŚ w Warszawie wezwał wnioskodawcę do złożenia wyjaśnień w sprawie dopuszczalności wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji będącej w trakcie realizacji. Prezydent miasta stołecznego Warszawy pismami z 29 marca 2017 r., znak: ZMID-PI.4101.61.2017.DMO, oraz z 21 kwietnia 2017 r., znak: ZMID-PI.4101.61.2017.DMO, wyjaśnił, że wniosek ten jest zasadny.

Postanowieniem z 20 listopada 2017 r., znak: WOOŚ-II.4207.33.2017.TR.12, RDOŚ w Warszawie stwierdził obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko oraz ustalił zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Decyzją z 18 lutego 2019 r., znak: WOOŚ-II.4207.33.2017.TR.36, RDOŚ w Warszawie umorzył w całości postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych

uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia. 7 marca 2019 r. Prezydent miasta stołecznego Warszawy wniósł odwołanie od ww. decyzji. Decyzją z 9 października 2019 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZIL.420.137.2019.EK.6, GDOŚ utrzymał w mocy decyzję RDOŚ w Warszawie z 18 lutego 2019 r.

Pismem z 14 listopada 2019 r. Prezydent miasta stołecznego Warszawy wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na ww. decyzję GDOŚ. Wyrokiem z 30 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 26/20, WSA w Warszawie uchylił decyzję GDOŚ z 9 października 2019 r. oraz decyzję RDOŚ w Warszawie z 18 lutego 2019 r.

Po zwrocie akt z Sądu, pismem z 12 lipca 2021 r., znak: WOOS-II.420.1.2021.PT.4, RDOŚ w Warszawie wezwał wnioskodawcę do złożenia wyjaśnień w sprawie kwalifikacji prawnej omawianego przedsięwzięcia. Prezydent miasta stołecznego Warszawy pismem z 13 sierpnia 2021 r., znak: ZMID-PL.4100.6.2021.MAR, podtrzymał wcześniej prezentowane stanowisko w sprawie.

Cytowaną w sentencji decyzją z 25 maja 2022 r. RDOŚ w Warszawie, na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., umorzył postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia.

9 czerwca 2022 r. Prezydent miasta stołecznego Warszawy wniósł odwołanie od decyzji RDOŚ w Warszawie z 25 maja 2022 r. Skarżący podniósł zarzuty naruszenia:

- 1) wyroku WSA w Warszawie z 30 lipca 2020 r., sygn. akt: IV SA/Wa 26/20 – przez nieuwzględnienie jego treści;
- 2) art. 7, art. 77 i art. 107 § 3 k.p.a. – przez nieuwzględnienie materiału dowodowego do wyjaśnienia istotnych okoliczności dla podjęcia rozstrzygnięcia dotyczącego wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a w szczególności nieuwzględnienie posiadanych przez organ pierwszej instancji dokumentów i wyjaśnień umożliwiających podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie;
- 3) art. 8 § 1 k.p.a. – przez zakończenie postępowania po ponad 5 latach od daty złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach orzeczeniem umarzającym postępowanie w całości jako bezprzedmiotowe;
- 4) art. 105 § 1 k.p.a. – przez umorzenie postępowania w sytuacji, kiedy nie było ku temu przesłanek.

Odwołujący się wniósł również o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

GDOŚ ustalił i zważył co następuje.

Jak wynika 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 2023 r. poz. 1094, ze zm.), dalej u.o.o.ś., GDOŚ pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w

stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, zatem, zgodnie z art. 127 § 2 k.p.a., jest organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji RDOŚ w Warszawie.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 129 § 2 k.p.a. – decyzja RDOŚ w Warszawie z 25 maja 2022 r. została doręczona skarżącemu 30 maja 2022 r., natomiast odwołanie wniósł 9 czerwca 2022 r.

W karcie informacyjnej przedsięwzięcia oraz w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wnioskodawca przedstawił informacje, że *w ramach inwestycji planuje się wykonanie nawierzchni. Nawierzchnia zostanie wykonana w technologii na gorąco z mieszanki mineralno-bitumicznej. Na przedmiotowym odcinku drogi zastosowana będzie nawierzchnia drogowa ograniczająca emisję hałasu o nie mniej niż 5dB oraz wykonane zostaną nasadzenia drzew, krzewów i trawników. Projektowany odcinek drogi będzie posiadać długość ok. 1,9 km (4+450-6+340 km). Całkowita powierzchnia terenu inwestycji wynosić będzie ok. 9,6 ha.*

W przedmiotowym postępowaniu przy ocenie kwalifikacji omawianego przedsięwzięcia należy uwzględnić przepis § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839), zgodnie z którym do przedsięwzięć, w przypadku których przed dniem wejścia w życie rozporządzenia wszczęto i nie zakończono przynajmniej jednego z postępowań w sprawie decyzji, zgłoszeń lub uchwał, o których mowa w art. 71 ust. 1 oraz art. 72 ust. 1-1b u.o.o.s., stosuje się przepisy dotychczasowe. W związku z powyższym w postępowaniu zastosowanie znajdują przepisy 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.s.

Pismem z 28 grudnia 2022 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.46.2022.KN.1, GDOŚ zwrócił się do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy z prośbą o stanowisko dotyczące statusu prawnego decyzji PINB dla m.st. Warszawy z 10 września 2018 r., nr: IOT/117/U/2018, oraz oceny, czy przedsięwzięcie zostało już zrealizowane. Organ ten, pismem z 18 stycznia 2023 r., znak: PINB.IOT.5121.74.2018.API, wyjaśnił, że

- decyzja PINB dla m.st. Warszawy z 10 września 2018 r. udzielająca Prezydentowi miasta stołecznego Warszawy pozwolenia na użytkowanie ulicy Nowolazurowej na odcinku od Al. Jerozolimskich do Trasy AK, zadanie C na odcinku od ul. Sterniczej do ul. Górczewskiej pod warunkiem przedłożenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w sprawie wykonania ekranów akustycznych od strony wschodniej i zachodniej oraz przedłożenia pozytywnej opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w m.st. Warszawie znajduje się w obrocie prawnym;
- przedmiotowa inwestycja nie została całkowicie zrealizowana pod względem faktycznym i prawnym.

Organ odwoławczy dokonał analizy całości dokumentacji niniejszej sprawy i stwierdził, że omawiana inwestycja, zgodnie z przedstawioną charakterystyką przedsięwzięcia, należy do

przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a tym samym wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie bowiem z § 3 ust. 2 pkt 2 r.o.o.ś. do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się również przedsięwzięcia polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia wymienionego w ust. 1, z wyłączeniem przypadków, w których ulegająca zmianie lub powstająca w wyniku rozbudowy, przebudowy lub montażu część realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia nie osiąga progów określonych w ust. 1, o ile progi te zostały określone. W ocenie organu odwoławczego przedmiotowe przedsięwzięcie spełnia przesłanki „przebudowy” określone w art. 3 pkt 7a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725), dalej p.b., a także „przebudowy drogi”, o której mowa w art. 4 pkt 18 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1783, ze zm.), dalej u.d.p. Zgodnie z art. 3 pkt 7a p.b. przebudowę należy rozumieć jako wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego. Natomiast w art. 4 pkt 18 u.d.p. określono, iż przebudowa drogi oznacza wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego.

Należy wskazać, że odtworzenie nawierzchni o odmiennych parametrach akustycznych prowadzi do przebudowy istniejącej drogi, a nie jedynie do jej remontu, ponieważ dochodzi wówczas do zmiany istotnego parametru użytkowego, jakim jest zdolność do emisji akustycznej na styku jezdni i opony pojazdu. Pogląd, iż roboty budowlane prowadzące do zmiany właściwości akustycznych obiektu budowlanego stanowią o przebudowie tego obiektu (a nie jedynie o jego remoncie) wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 czerwca 2019 r., sygn. akt: II OSK 1416/18: *Rację ma Sąd wojewódzki twierdząc, że wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów akustycznych podłogi, nawet jeśli nie wiązało się to z ingerencją w konstrukcję nośną budynku spełnia definicję „przebudowy”. Nie można zatem zrealizowanych robót budowlanych zakwalifikować jako „remont” w rozumieniu art. 3 pkt 8 Pr. bud. Z przebudową mamy do czynienia wówczas, gdy wykonywane są roboty budowlane, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji. Zrealizowane przez skarżących kasacyjnie roboty ingerujące w strop w zakresie izolacyjności akustycznej doprowadziły do zmiany parametrów technicznych budynku. Zdaniem organu odwoławczego pogląd ten zachowuje swoją aktualność również w odniesieniu do zmiany dotychczasowej nawierzchni drogi na nawierzchnię*

charakteryzującą się niższą emisją hałasu. Ponadto w ocenie GDOŚ obniżenie poziomu emisji akustycznej stanowi o podwyższeniu parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, co świadczy o jej przebudowie w myśl art. 4 pkt 18 u.d.p. Zgodnie natomiast z art. 3 § 2 pkt 2 w związku z art. 3 § 1 pkt 60 r.o.o.ś. przebudowa drogi o nawierzchni twardej na odcinku dłuższym niż 1 km stanowi przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Z tego też względu GDOŚ nie podziela stanowiska RDOŚ w Warszawie przedstawionego w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że analizowane przedsięwzięcie nie stanowi przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko oraz że nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Mając na uwadze powyższe, GDOŚ przychyliła się zarzutu skarżącego odnośnie naruszenia przez RDOŚ w Warszawie art. 105 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Bezprzedmiotowość postępowania wynikać będzie z kilku różnych przyczyn, które można podzielić na podmiotowe oraz przedmiotowe (por. B Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, str. 664). Bezprzedmiotowość postępowania o charakterze przedmiotowym ma miejsce m.in. w sytuacji braku podstaw prawnych lub faktycznych do prowadzenia postępowania administracyjnego oraz wydania decyzji merytorycznie rozstrzygającej sprawę. Wbrew twierdzeniu organu pierwszej instancji, w toku prowadzenia postępowania pierwszoinstancyjnego nie wystąpiły przesłanki bezprzedmiotowości, które uzasadniałyby umorzenie postępowania w przedmiotowej sprawie.

W konsekwencji przyjąć należy, że uzasadnienie decyzji RDOŚ w Warszawie z 25 maja 2022 r. jest wadliwe, bowiem nie zawiera przekonujących argumentów na poparcie podjętego w sprawie rozstrzygnięcia o konieczności umorzenia postępowania w sprawie, ze względu na bezprzedmiotowość postępowania. Tym samym zasadny jest również zarzut naruszenia art. 107 § 3 k.p.a.

Zdaniem GDOŚ zarzut skarżącego dotyczący nieuwzględnienia przez RDOŚ w Warszawie wyroku WSA w Warszawie z 30 lipca 2020 r., sygn. akt: IV SA/Wa 26/20, w toku prowadzonego postępowania pierwszoinstancyjnego jest nietrafiony. Przedmiotem kontrolowanego postępowania administracyjnego przez WSA w Warszawie była decyzja GDOŚ z 9 października 2019 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZIL.420.137.2019.EK.6, która utrzymywała w mocy decyzję RDOŚ w Warszawie z 18 lutego 2019 r., znak: WOOŚ-II-4207.33.2017.TR.36. Oba organy w swoich decyzjach zajęły stanowisko, że należy umorzyć postępowanie administracyjne w sytuacji, gdy brak jest możliwości wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji, która jest w trakcie realizacji bądź jest już zrealizowana. Z treści uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z 30 lipca 2020 r. wynika, że kontrola sądowa była prowadzona w ramach zbadania możliwości wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji w trakcie realizacji bądź zrealizowanej.

WSA w Warszawie wyrokiem z 30 lipca 2020 r. uchylił zarówno decyzję GDOŚ z 9 października 2019 r., jak i decyzję RDOŚ w Warszawie z 18 lutego 2019 r., argumentując w uzasadnieniu wyroku, że w praktyce stosowania art. 71 u.o.o.ś. występują sytuacje, wywołujące konieczność rozważenia dopuszczalności określenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięć, których realizację już rozpoczęto czy wręcz dla przedsięwzięć już zrealizowanych. Z treści uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z 30 lipca 2020 r. wynika, że nie zbadał on klasyfikacji przedmiotowego przedsięwzięcia zgodnie z r.o.o.ś. ani nie przesądził, czy analizowane przedsięwzięcia należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a w konsekwencji nie zawarł w wyroku wiążącej oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania w tej kwestii.

Podsumowując, treść uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z 30 lipca 2020 r. nie wskazuje na to, aby kontrola sądowa obejmowała analizę klasyfikacji przedsięwzięcia ujętego we wniosku inwestora o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, więc z uwagi na to RDOŚ w Warszawie miał prawo zbadać tę kwestię (choć zrobił to błędnie), tym samym zarzut nieuwzględnienia ww. wyroku WSA w Warszawie w toczącym się postępowaniu jest niezasadny.

GDOŚ zgadza się z zarzutem skarżącego, że RDOŚ w Warszawie naruszył art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. przez nieuwzględnienie materiału dowodowego niezbędnego do wyjaśnienia istotnych okoliczności dla podjęcia rozstrzygnięcia dotyczącego wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. RDOŚ w Warszawie przed wydaniem decyzji z 25 maja 2022 r. nie podjął wszelkich niezbędnych czynności do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, bowiem nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w celu określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, w szczególności nie dokonał weryfikacji raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko ani nie wystąpił na podstawie art. 77 ust. 1 u.o.o.ś. o opinię do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Warszawie.

Należy również zgodzić się ze skarżącym, że organ pierwszej instancji naruszył wyrażoną w art. 8 k.p.a. zasadę zaufania do władzy publicznej, a ponadto wynikającą z art. 11 k.p.a. zasadę przekonywania stron. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, zasada przekonywania sprowadza się do wyjaśnienia stronie, że adresowana do niej decyzja wynika z racjonalnych przesłanek i jest oparta o przepisy obowiązującego prawa, to znaczy, że w istniejącym stanie prawnym i faktycznym sprawy wydanie innej decyzji było niemożliwe. Organ odpowiada za naruszenie tej zasady, jeżeli nie podejmie lub bezpodstawnie odstąpi od czynności mających przekonać stronę o zasadności decyzji, np. odstąpi od uzasadnienia decyzji. Zasada ta nakłada na organ obowiązek dołożenia należytej staranności w wyjaśnieniu stronie zasadności podjętego rozstrzygnięcia. Nie wymaga się zaś od niego osiągnięcia rezultatu, to znaczy przekonania strony o tym, że adresowana do niej decyzja jest słuszna i zgodna z prawem (por. wyrok NSA z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt: I OSK 124/10).

W ocenie GDOŚ o naruszeniu zasady przekonywania stron postępowania świadczy w szczególności lakoniczny i nieczytelny sposób odnoszenia się przez RDOŚ w Warszawie do uwag złożonych na etapie udziału społeczeństwa. Organ pierwszej instancji ograniczył się w zasadzie do wymienienia na str. 5-12 decyzji z 25 maja 2022 r. imion i nazwisk kilkuset osób, które złożyły uwagi na etapie udziału społeczeństwa, a także dat wniesienia poszczególnych pism. Informacje te nie miały żadnego znaczenia w przedmiotowej sprawie, a ich zamieszczenie uzasadnieniu decyzji jest sprzeczne z zasadą szybkości postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 12 k.p.a. Odnosząc się do uwag dotyczących raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz kwestii ochrony przed hałasem (m.in. zasadność budowy ekranów akustycznych, skuteczność cichej nawierzchni) RDOŚ w Warszawie stwierdził wyłącznie, że stały się one bezzasadne wobec bezprzedmiotowości niniejszego postępowania (str. 13- zaskarżonej decyzji). Z uwagi na brak podstaw do umorzenia postępowania ze względu na jego bezprzedmiotowość, takie uzasadnienie decyzji narusza art. 107 § 3 k.p.a. oraz art. 85 ust. 2 pkt 1 u.o.o.ś. w stopniu mającym istotny wpływ na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy.

Zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a. 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 2021, str. 854-857 oraz wyrok NSA z 12 marca 2020 r., sygn. akt: II OSK 570/20).

Podsumowując, RDOŚ w Warszawie błędnie ocenił, że rodzaj oraz parametry techniczne omawianego przedsięwzięcia nie kwalifikują go do przedsięwzięć wymienionych w r.o.o.ś., a w konsekwencji, że nie wymaga ono uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w związku z czym, wydając decyzję z 25 maja 2022 r., naruszył art. 105 § 1 k.p.a., ponieważ nie wystąpiły podstawy do jego zastosowania w omawianym przypadku. Wskazane wyżej okoliczności sprawy oraz naruszenia przepisów postępowania mają istotny wpływ na rozstrzygnięcie analizowanej sprawy, przez co wykraczają poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego przez organ drugiej instancji. Z

tego też względu GDOŚ nie mógł skorzystać z uprawnień wynikających z przepisu art. 136 k.p.a. oraz wydać decyzji rozstrzygającej sprawę merytorycznie, poprzez określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Prowadziłoby to bowiem do rozpatrzenia sprawy co do istoty w całym jej kształcie wyłącznie przez organ odwoławczy, a tym samym skutkowało naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Takim działaniem organu odwoławczego strony postępowania zostałyby pozbawione prawa do dwukrotnego rozstrzygnięcia sprawy, raz przez organ pierwszej instancji, a następnie przez organ odwoławczy.

Należy podkreślić, że zawarta w art. 15 k.p.a. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest jedną z podstawowych zasad procedury administracyjnej. Jej istota polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy administracji sprawy tożsamej pod względem przedmiotowym i podmiotowym. Zachowanie zasady dwuinstancyjności wymaga więc nie tylko podjęcia dwóch kolejnych rozstrzygnięć przez dwa właściwe w sprawie organy, ale konieczne jest, aby rozstrzygnięcia te zapadły w wyniku przeprowadzenia przez każdy z tych organów postępowania merytorycznego, tak aby dwukrotnie ocenić dowody i przeanalizować wszystkie istotne okoliczności sprawy (por. wyrok NSA z 22 lutego 2022 r., sygn. akt: II OSK 540/19).

W opinii organu odwoławczego wskazane w treści niniejszej decyzji okoliczności uzasadniają uchylenie decyzji RDOŚ w Warszawie z 25 maja 2022 r. w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Ponownie rozpoznając sprawę, RDOŚ w Warszawie obowiązany jest do przeanalizowania kwestii kwalifikacji omawianego przedsięwzięcia oraz do uwzględnienia możliwości wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia zrealizowanego lub znajdującego się w trakcie realizacji zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 30 lipca 2020, sygn. akt: IV SA/Wa 26/20. Organ pierwszej instancji będzie również zobowiązany, aby w uzasadnieniu rozstrzygnięcia wydanego w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy odnieść się do uwag i wniosków złożonych przez strony postępowania w toku postępowania pierwszoinstancyjnego (przy czym należy ustalić, które spośród osób składających uwagi i wnioski posiadają przymiot strony).

Wobec powyższego GDOŚ orzekł, jak w sentencji.

Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 64a w związku z art. 3 § 2a 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 i 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
Piotr Otawski

Otrzymują:

1. Dariusz Mosak – pełnomocnik Prezydenta miasta stołecznego Warszawy, Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta, ul. Senatorska 29/31, 00-099 Warszawa
2. pozostałe strony postępowania na podstawie art. 49 k.p.a. w związku z art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks Postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935) oraz art. 74 ust. 3 u.o.o.ś. w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1712) oraz art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1890)

Do wiadomości:

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