



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 16 kwietnia 2025 r.

DOOŚ-WDŚIII.420.17.2024.MRO.20

POSTANOWIENIE

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po rozpatrzeniu wniosków Tomasza Cieślaka, Zbigniewa Brodeckiego, Wiktora Rusina, Szymona Brodeckiego, Agnieszki Bednarek, Aleksandra Jabłońskiego, Marka Antczaka, Marka Sapikowskiego, Marcina Bocianowskiego, Krzysztofa Cichego z 14 czerwca 2024 r. oraz Stowarzyszenia Pracownia na rzecz Wszystkich Istot z 25 czerwca 2024 r., na podstawie art. 86e 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 2024 r. poz. 1112), dalej u.o.o.ś.,

odmawia wstrzymania natychmiastowego wykonania

decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 27 maja 2024 r., znak: WOO-II.420.73.2022.AON, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 25 na odcinku Konin-Kokanin”.

Uzasadnienie

Decyzją z 27 maja 2024 r. RDOŚ w Poznaniu, działając na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2, art. 82 ust. 1 u.o.o.ś. oraz art. 108 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej k.p.a., po rozpatrzeniu wniosku Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 15 grudnia 2022 r., znak: O/PO.I-2.5302.6.8.2022.TŻ, określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, wskazując w punkcie IX decyzji, iż nadaje jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Osoby wymienione w sentencji niniejszego postanowienia oraz Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, dalej Stowarzyszenia, wniosły wraz z odwołaniami od decyzji z 27 maja 2024 r. o wstrzymanie jej natychmiastowego wykonania, z uwagi na „wywołanie przez wykonanie decyzji nieodwracalnych skutków prawnych”. Ponadto skarżący podważają wystąpienie w analizowanej sprawie przesłanek, o których mowa w art. 108 § 1 k.p.a., warunkujących nadanie zakwestionowanej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Dodatkowo, Stowarzyszenie wskazuje, że:

- organ pierwszej instancji nie zbadał istnienia interesu społecznego, a także słusznego interesu strony we własnym zakresie, a nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności w pełni oparł na argumentach wskazanych przez inwestora we wniosku z 15 grudnia 2022 r.;
- nie zaistniała przesłanka „niezbędności” szybszego niż standardowe rozpoczęcie wykonania decyzji;
- RDOŚ w Poznaniu dokonał zdecydowanie rozszerzającej wykładni podstaw i przesłanek nadania rozstrzygnięciu rygoru natychmiastowej wykonalności;
- organ pierwszej instancji w zupełności pominął w przedmiotowej sprawie interes związany z ochroną przyrody.

GDOŚ ustalił i zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 108 § 1 k.p.a. decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

Należy nadmienić, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji wydanej w pierwszej instancji ma charakter czasowy i jest ściśle związane z decyzją nieostateczną, bowiem odnosi swój skutek wyłącznie do czasu rozpoznania odwołania i zakończenia postępowania wydaniem decyzji ostatecznej.

Zgodnie z art. 86e ust. 1 u.o.o.ś. organ rozpatrujący odwołanie od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, na wniosek strony, może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie tej decyzji. Wstrzymanie albo odmowa wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje, zgodnie z art. 86e ust. 2 u.o.o.ś., w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

Podkreślić należy, że art. 86e u.o.o.ś. ma, co do zasady, analogiczne brzmienie do art. 135 k.p.a., stanowiącego, że organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji. W art. 86e ust. 1 u.o.o.ś. ustawodawca sprecyzował jedynie, że instytucja ta, odmiennie od instytucji kodeksowej, znajduje zastosowanie wyłącznie na wniosek strony. Ze względu na zbieżność kodeksowej i ustawowej instytucji wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji, zasadnym wydaje się wykorzystywanie względem wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji na podstawie art. 86e u.o.o.ś. orzecznictwa i poglądów doktryny wypracowanych na gruncie art. 135 k.p.a.

W piśmiennictwie do art. 135 k.p.a. wskazuje się, że: *organ odwoławczy uprawniony jest do wstrzymania wykonania decyzji w przypadkach uzasadnionych. Do takich przypadków należy zaliczyć prawdopodobieństwo wadliwości decyzji nieostatecznej, wywołanie przez wykonanie decyzji nieodwracalnych skutków prawnych, zmianę okoliczności uzasadniających*

nadanie rygoru (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* 17. wydanie, Warszawa 2021, str. 835).

Odnosząc się do powyższego, należy wskazać, że nawet wystąpienie jednej z przesłanek, o których mowa w przywołanym powyżej stanowisku doktryny prawa, nie oznacza obowiązku wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji. Przepis art. 86e ust. 1 u.o.o.ś. bowiem stanowi, że organ odwoławczy „może wstrzymać” natychmiastowe wykonanie decyzji wydanej w pierwszej instancji, a zatem organ ten działa w ramach uznania administracyjnego. Przyjąć zatem należy, że organ ten może wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uwzględniając takie okoliczności, jak np. wywołanie nieodwracalnego skutku prawnego czy wyrządzenie szkody, kierując się zasadą ogólną uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, o której mowa w art. 7 k.p.a. W zakresie swojego uznania organ jest obowiązany wyważyć słuszny interes stron i interes publiczny, co prowadzi do wniosku, że zasadniczo, w przypadku gdy nie sprzeciwia się temu interes publiczny, organ powinien podjąć rozstrzygnięcie na korzyść strony postępowania (adresata decyzji). Zajęcie stanowiska w przedmiotowej kwestii winno być poprzedzone analizą argumentacji przywołanej przez podmiot wnioskujący, niemniej jednak organ administracji nie ma obowiązku dzielić jego stanowiska co do konieczności zastosowania ochrony tymczasowej.

Użyty w art. 86e u.o.o.ś. zwrot „w uzasadnionych przypadkach” jest terminem niedookreślonym, przez co może wywoływać wątpliwości i rozbieżności interpretacyjne. Wyjaśnienie terminu niedookreślonego przez organ administracji publicznej wymaga posługiwania się zarówno zasadami prawa, jak i ocenami pozaprawnymi. W opinii GDOŚ uzasadnione przypadki, o których mowa w analizowanym przepisie, są to takie przypadki, w których organ powinien rozważyć, czy pomimo nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności, w określonych okolicznościach faktycznych istnieje jednak potrzeba zniweczenia skutków nadania takiego rygoru. Należy przy tym podkreślić, że organ odwoławczy, działając w trybie czy to art. 135 k.p.a., czy też 86e u.o.o.ś., nie rozpatruje zasadności nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności w oparciu o art. 108 k.p.a., a jedynie przesłanki uzasadniające wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji. *W trybie art. 135 k.p.a. organ odwoławczy nie podważa więc zasadności czy zgodności z prawem nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, lecz stwierdzając istnienie uzasadnionego przypadku, wstrzymuje możliwość jej wykonania przed uzyskaniem cechy ostateczności. [...] Przepis art. 135 k.p.a. uprawnia bowiem organ odwoławczy do wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji, jeżeli przemawiają za tym „uzasadnione przypadki”, co należy do uznania tego organu* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 lutego 2012 r., sygn. akt: II OSK 2562/11).

Wnioski skarżących oraz Stowarzyszenia w zakresie podważania zasadności nadania decyzji z 27 maja 2024 r. rygoru natychmiastowej wykonalności opierają się na założeniu, że jej wykonanie doprowadzi do nieodwracalnych skutków w środowisku naturalnym poprzez:

- zniszczenie siedlisk i przerwanie korytarzy ekologicznych dużych ssaków (w tym wilka i łośa);
- zniszczenie siedlisk i szlaków migracji płazów (w tym kumaka nizinnego i traszki grzebieniastej);
- przerwanie korytarzy ekologicznych zapewniających spójność funkcjonalną sieci Natura 2000 w miejscu realizacji przedsięwzięcia;
- nierozpoznanie uwag stron przez organ pierwszej instancji;
- brak wnikliwego rozpatrzenia zarzutów przez organ pierwszej instancji;
- budzącą wątpliwości ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadzoną przez organ pierwszej instancji.

W opinii GDOŚ w analizowanej sprawie brak jest okoliczności, które w sposób niebudzący wątpliwości wskazywałyby, że wykonanie decyzji RDOŚ w Poznaniu z 27 maja 2024 r. wywołałoby nieodwracalne skutki prawne lub wyrządziło niepowetowaną szkodę.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma na celu określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, w tym wskazanie zagrożeń, jakie mogą wystąpić w związku z tą realizacją, oraz sposobów przeciwdziałania tym zagrożeniom. Decyzja ta ustala, czy planowane przedsięwzięcie jest zgodne z przepisami prawa w zakresie ochrony środowiska, natomiast nie uprawnia inwestora do rozpoczęcia robót budowlanych. Decyzja ta inicjuje proces inwestycyjny i jest konieczna do ubiegania się o kolejne decyzje w procesie inwestycyjnym. Dlatego nie można się zgodzić z zarzutami przedstawionymi we wnioskach, iż brak wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach doprowadzi do nieodwracalnych zmian w środowisku przyrodniczym.

W oparciu o jej zapisy inwestor nie może rozpocząć robót budowlanych na terenach, na których ma powstać przedsięwzięcie, co podnoszono we wnioskach o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji. Tym samym nie można zgodzić się z twierdzeniami skarżących, iż następstwem nadania decyzji organu pierwszej instancji rygoru natychmiastowej wykonalności będzie rozpoczęcie, w oparciu o jej zapisy, realizacji przedsięwzięcia z daleko idącymi skutkami dla środowiska w postaci zniszczenia siedlisk i przerwania korytarzy ekologicznych dużych ssaków, zniszczenia siedlisk i szlaków migracji płazów oraz przerwania korytarzy ekologicznych zapewniających spójność funkcjonalną sieci Natura 2000.

Natomiast odnosząc się do kwestii nieodwracalnych negatywnych skutków społecznych związanych z realizacją przedmiotowej inwestycji, należy wskazać, że przystąpienie do kontynuowania procesu inwestycyjnego leży w interesie społecznym, o ile pozostają aktualne przesłanki, o których mowa w art. 108 § 1 k.p.a. W celu weryfikacji tych przesłanek GDOŚ poddał analizie dokumentację przedmiotowej sprawy, w tym: wniosek inwestora z 15 grudnia 2022 r. o nadanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach rygoru natychmiastowej wykonalności, zaskarżoną decyzję RDOŚ w Poznaniu z 27 maja 2024 r. oraz raport

o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, dalej raport wraz z załącznikami i uzupełnieniami.

W uzasadnieniu decyzji RDOŚ w Poznaniu z 27 maja 2024 r. (str. 48), w zakresie nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności wskazano, że przesłanka interesu społecznego, rozumianego jako ochrona zdrowia lub życia ludzkiego oraz zabezpieczenie gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, bądź też innego interesu społecznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony, o których mowa w art. 108 § 1 k.p.a. zostanie spełnione, gdyż realizacja planowanej inwestycji przyczyni się do:

- zwiększenia bezpieczeństwa na drodze;
- poprawy komfortu połączeń transportowych;
- odciążenia aktualnej drogi krajowej nr 25, w związku z ograniczeniem ruchu tranzytowego centrów miast i wsi znajdujących się na trasie, a przez to do znacznego zmniejszenia poziomu hałasu na terenach leżących wzdłuż istniejącej drogi krajowej nr 25 oraz zmniejszenia zanieczyszczeń emitowanych do powietrza.

Dodatkowo planowana inwestycja stanowi integralny element Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.), realizowanego przez Ministerstwo Infrastruktury. Program ten ma na celu rozwój nowoczesnej, bezpiecznej i efektywnej sieci połączeń drogowych, które nie tylko usprawnią komunikację samochodową, ale także przyczynią się do wzrostu gospodarczego kraju. Realizacja przedsięwzięć w ramach tego programu ma strategiczne znaczenie dla poprawy dostępności transportowej, zwiększenia mobilności obywateli oraz wzmacniania konkurencyjności polskiej gospodarki. Inwestycja ta wpisuje się zatem w długofalowe plany modernizacji infrastruktury drogowej, której celem jest poprawa jakości życia mieszkańców oraz wspieranie rozwoju regionów poprzez lepsze połączenia między najważniejszymi ośrodkami miejskimi i gospodarczymi. Z tego względu realizacja planowanej inwestycji leży w słusznym interesie społecznym, stanowiąc istotny krok w kierunku zrównoważonego rozwoju kraju.

Podsumowując, GDOŚ nie stwierdził zaistnienia uzasadnionych przypadków obligujących do przyznania stronom ochrony tymczasowej na podstawie art. 86e u.o.o.ś., poprzez wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji RDOŚ w Poznaniu z 27 maja 2024 r.

Wstrzymanie natychmiastowego wykonania zaskarżonego aktu jest instytucją o charakterze wyjątkowym, natomiast wystąpienie okoliczności uzasadniających wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji prowadzących do naruszenia interesu społecznego musi być oczywiste.

Brak jest podstaw, by przesądzić o wadliwości decyzji nieostatecznej w stopniu uzasadniającym zastosowanie przepisu art. 86e u.o.o.ś., jak również by uznać, że jej wykonanie wywoła nieodwracalne skutki prawne. Biorąc pod uwagę, iż przesłanki interesu społecznego, wyjątkowo ważnego interesu strony oraz potrzeby zabezpieczenia gospodarstwa narodowego

przed ciężkimi stratami, o których mowa w art. 108 § 1 k.p.a., w odniesieniu do przedmiotowego przedsięwzięcia pozostają aktualne, należało odmówić wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji RDOŚ w Poznaniu z 27 maja 2024 r.

W związku z powyższym GDOŚ orzekł, jak w sentencji.

Pouczenie

- zgodnie z art. 86e ust. 2 u.o.o.ś. w związku z art. 127 § 3 i art. 144 k.p.a. strona niezadowolona z niniejszego postanowienia może zwrócić się do GDOŚ, w terminie siedmiu dni od daty jego doręczenia, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie kwestii wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji;
- w trakcie biegu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie kwestii wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji strona, zgodnie z art. 127a § 1 w związku z art. 127 § 3 i art. 144 k.p.a., może zrzec się prawa do wniesienia wniosku wobec GDOŚ;
- z dniem doręczenia GDOŚ oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie kwestii wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji przez ostatnią ze stron, zgodnie z art. 127a § 2 w związku z art. 127 § 3 i art. 144 k.p.a., niniejsze postanowienie staje się ostateczne i prawomocne;
- na niniejsze postanowienie, zgodnie z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935), dalej p.p.s.a., służy skarga bez konieczności skorzystania z prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie kwestii wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji;
- zgodnie z art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 p.p.s.a. skargę wnosi się na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie postanowienia;
- skarżący, zgodnie z art. 230 p.p.s.a., w związku z § 2 ust. 1 pkt 1 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 skargi 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.

PIOTR OTAWSKI

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska

/ – podpisano cyfrowo – /

Otrzymują:

1. Wojciech Furmانيak – pełnomocnik Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (ePUAP),
2. Arkadiusz Grzechowiak – pełnomocnik Tomasza Cieślaka, Zbigniewa Brodeckiego, Wiktora Rusina, Szymona Brodeckiego, Agnieszki Bednarek, ul. Kolejowa 24/2, 62-510 Konin,
3. Michał Ślesiński – pełnomocnik Aleksandra Jabłońskiego, Marka Antczaka, Marka Sapikowskiego, Marcina Bocianowskiego, Krzysztofa Cichego, ul. Dworcowa 6/19, 62-510 Konin,
4. Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot (ePUAP),
5. pozostałe strony postępowania zgodnie z art.49 § 1 k.p.a. w związku z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm. w brzmieniu na dzień złożenia wniosku) i 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 Poznaniu