



# GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-OAI.4200.4.2016.AL.1

## POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 135 w związku z art. 123 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2016 r., poz. 23), po rozpatrzeniu wniosku z dnia 11 stycznia 2016 r. Zofii Pawłowicz-Szewczuk, reprezentowanej przez pełnomocnika Marcina Makowskiego, o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 2 grudnia 2011 r., znak: WOOŚ-II.4200.15.2011.MW, o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na *budowie północnego wylotu z Warszawy drogi ekspresowej S-8 w kierunku Białegostoku na odcinku od projektowanej Wschodniej Obwodnicy Warszawy (droga S-17) do obwodnicy Radzymina,*

**odmawiam wstrzymania natychmiastowej wykonalności ww. decyzji.**

## UZASADNIENIE

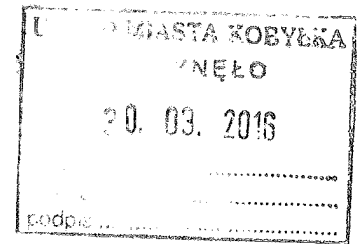
Decyzją z dnia 2 grudnia 2011 r., znak: WOOŚ-II.4200.15.2011.MW, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie, dalej RDOŚ w Warszawie, ustalił środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia pn. „*Budowa północnego wylotu z Warszawy drogi ekspresowej S-8 w kierunku Białegostoku na odcinku od projektowanej Wschodniej Obwodnicy Warszawy (droga S-17) do obwodnicy Radzymina*”, wskazując w punkcie 6 decyzji, iż nadaje jej rygor natychmiastowej wykonalności. W wyniku przeprowadzonego postępowania odwoławczego decyzją z dnia 19 września 2012 r., znak: DOOŚ-OAI.4200.10.2012.AgŁ.b.2, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, dalej GDOŚ, uchylił w części i w tym zakresie orzekł, a w pozostałej części utrzymał w mocy ww. decyzję RDOŚ w Warszawie. Wyrokiem z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2569/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 4 listopada 2015 r. uchylił zaskarżoną decyzję organu II instancji.

Pismem z dnia 11 stycznia 2016 r. Zofia Pawłowicz-Szewczuk, reprezentowana przez radcę prawnego Marcina Makowskiego, powołując się na art. 135 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2016 r., poz.23), dalej Kpa, wniosła o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji RDOŚ w Warszawie.

W uzasadnieniu wniosku strona wskazała, iż katalog przesłanek uzasadniających nadanie nieostatecznej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest zamknięty, zatem jedynie względ na dobra i wartości określone w art. 108 § 1 Kpa zobowiązuje organ do nadania decyzji takiej klauzuli. Zdaniem Zofii Pawłowicz-Szewczuk w obecnej sytuacji budżetowej Skarbu Państwa nie istnieje szansa na szybką realizację planowanej inwestycji, w związku z czym nadany decyzji rygor natychmiastowej wykonalności w najbliższym czasie nie przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa ruchu oraz ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko. W opinii

SAI/WIN  
31.03.2016  
Ejnyf

Warszawa, dnia 18.03, 2016 r.



wnioskodawcy, nie została spełniona przesłanka warunkująca nadanie przedmiotowej decyzji RDOŚ w Warszawie rygoru natychmiastowej wykonalności, tym bardziej, że „wykonanie decyzji w terminach przyjętych w programie rządowym (2011 – 2015) nie jest zagrożone w kontekście terminów określonych przepisami prawa na rozpatrzenie sprawy przez organ II instancji”.

Strona powołuje się na art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej Ppsa, w świetle którego w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej. Następnie strona wskazuje, iż „w wyroku z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2569/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie orzekł o tym, że zaskarżona decyzja GDOŚ wywołuje skutki prawne, a zatem jej skutki prawne są zawieszony i w obrocie prawnym występuje wyłącznie decyzja organu pierwszej instancji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności”. Zdaniem Zofii Pawłowicz-Szewczuk duży zakres zastrzeżeń dotyczących postępowania dowodowego wyklucza możliwość jego przeprowadzenia przez organ odwoławczy w trybie art. 136 Kpa, bowiem godziłoby to w zasadę dwuinstancyjności, wyrażoną w art. 15 Kpa. W ocenie wnioskodawcy istniejące podstawy do stwierdzenia wadliwości decyzji RDOŚ w Warszawie uzasadniają wstrzymanie jej natychmiastowej wykonalności, z uwagi na możliwość wystąpienia nieodwracalnych skutków prawnych w postaci przekształcenia cennego środowiska przyrodniczego.

Odnosząc się do powyższego, należy wskazać, iż tutejszy organ przychylił się do stanowiska Zofii Pawłowicz-Szewczuk w kontekście wykładni art. 152 Ppsa, jednakże pragnie zwrócić uwagę, iż jakkolwiek uchylene decyzji nieprawomocnym wyrokiem sądu oznacza, że nie wywołuje ona skutków procesowych i materialnych, to jednak nie można traktować jakoby została wyeliminowana z obrotu prawnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt: I SA/Ol 841/13).

Zgodnie z art. 108 § 1 Kpa 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. Zgodnie z art. 135 Kpa organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji. Nie można się jednak zgodzić z przedstawioną przez strony argumentacją, iż w przedmiotowej sprawie uzasadnione jest wstrzymanie natychmiastowej wykonalności zaskarżonej decyzji z powodu sytuacji finansowej Skarbu Państwa. Kwestia ta wykracza bowiem poza zakres przedmiotowego postępowania.

Wnosząc o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji, strona wskazuje, iż w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia art. 108 § 1 Kpa, gdyż nie zostały spełnione przesłanki, o których mowa w ww. przepisie, dające podstawę organowi I instancji do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Odnosząc się do powyższego, należy wskazać, że w trybie art. 135 Kpa organ odwoławczy nie rozpatruje zasadności nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, a jedynie przesłanki uzasadniające wstrzymanie wykonania decyzji. Tym bardziej, że organ II instancji zakończył prowadzone postępowanie odwoławcze decyzją z dnia 19 września 2012 r. i na chwilę obecną nie ma podstaw do kontroli legalności decyzji organu I instancji. Z uwagi na wniesione skargi kasacyjne wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2015 r., po wyznaczeniu terminu rozprawy, będzie podlegał weryfikacji przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Wyrokiem z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2569/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 4 listopada 2015 r. uchylił zaskarżoną decyzję organu II instancji.

Jeśli chodzi o argumentację strony w zakresie wadliwości decyzji RDOŚ w Warszawie oraz braku możliwości przeprowadzenia przez organ odwoławczy uzupełniającego postępowania dowodowego w trybie art. 136 Kpa należy odnieść się do treści art. 135 Ppsa, zgodnie z którym sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Powyższy przepis uprawniał zatem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie do objęcia kontrolą nie tylko zaskarżonej decyzji GDOŚ, ale również poprzedzającej ją decyzji RDOŚ w Warszawie. Biorąc pod uwagę, iż wyszczególnione w wyroku z dnia 13 listopada 2015 r. cyt. „uchylenia w ocenie Sądu uzasadniają konieczność uchylenia zaskarżonej decyzji” brak jest podstaw do stwierdzenia wadliwości decyzji organu I instancji.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że 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, nie powoduje skutków prawno - rzeczowych w postaci np. utraty praw własności, nie upoważnia również do rozpoczęcia robót budowlanych (postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. akt: IV SA/Wa 929/10). Stanowisko zajęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 24 czerwca 2010 r., podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 6 lipca 2010 r., sygn. akt: II OZ 658/10, orzekając, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia nie stanowi aktu, który dawałby podstawę do rozpoczęcia robót i realizacji inwestycji, a tym samym nie narusza na tym etapie inwestycyjnym żadnych praw skarżących w postaci wyrządzenia znacznej szkody lub nieodwracalnych skutków.

Całe postępowanie zmierzające do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i sama decyzja, mają charakter przygotowawczy do wydania – w tym przypadku – decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1235).

Mając na uwadze podstawę prawną wniosku strony należy wyjaśnić, iż art. 135 Kpa uprawnia organ II instancji w uzasadnionych przypadkach do wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji organu I instancji. Co prawda ww. przepis nie wyszczególnia wprost okoliczności uzasadniających wstrzymanie wykonania decyzji, to jednak należy przyjąć, iż dotyczy on sytuacji kiedy brak jest podstaw do natychmiastowego wykonania tej decyzji. „Do takich przypadków należy zaliczyć prawdopodobieństwo wadliwości decyzji nieostatecznej, wywołane przez wykonanie decyzji nieodwracalnych skutków prawnych, zmianę okoliczności uzasadniających nadanie rygoru” (B. Adamiak, J. Borkowski „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, wydanie 12, str. 511-512).

W ocenie GDOŚ nie zaistniały przesłanki, które obligowałyby tutejszy organ do wstrzymania natychmiastowej wykonalności decyzji RDOŚ w Warszawie. Brak podstaw do wstrzymania wykonania decyzji wynika zarówno z tego – o czym wspomniano wyżej – że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia nie stanowi aktu, który

uprawnia inwestora do rozpoczęcia realizacji inwestycji, a zatem nie wywołuje nieodwracalnych skutków prawnych, jak również nie istnieje prawdopodobieństwo wadliwości decyzji w stopniu uzasadniającym zastosowanie powyższego trybu. Jakkolwiek w nieprawomocnym wyroku z dnia 13 listopada 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał na uchybienia decyzji organu odwoławczego z dnia 19 września 2012 r., to jednak nie doszukał się wadliwości decyzji organu I instancji.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Postanowienie niniejsze jest ostateczne.

Na niniejsze postanowienie nie przysługuje zażalenie ani skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.



Z upoważnienia  
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska  
p.o. Zastępcy Generalnego Dyrektora  
Ochrony Środowiska  
Marek Kejs  
Marek Kejs

**Otrzymują:**

1. Pełnomocnik Marcin Makowski, Kancelaria Radcy Prawnego ul. Grodkowska 3/505, 01-461 Warszawa;
2. Pełnomocnik Tomasz Kwieciński, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa;
3. Pozostałe strony postępowania zawiadamiane w trybie art. 49 Kpa;
4. a/a.

**Do wiadomości:**

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