



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, dnia 18.02. 2021 r.

DOOŚ-DŚII.4200.21.2017.PD.31

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.), dalej *Kpa*, po rozpoznaniu odwołania Stowarzyszenia Na Rzecz Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych Woda i Przyroda z dnia 19 grudnia 2017 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 24 listopada 2017 r., znak: WOOŚ.4200.1.2017.DK, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na: *budowie Wschodniej Obwodnicy Warszawy w ciągu drogi krajowej nr 17 na parametrach trasy ekspresowej na odcinku węzeł „Drewnica” (z węzłem) na dr. S8 – do km ok. 3+600,*

uchylam zaskarżoną decyzję w całości i umarzam postępowanie przed Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Białymstoku.

Uzasadnienie

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad reprezentowany przez Leszka Sekulskiego, Zastępcę Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wnioskiem z dnia 2 lipca 2015 r., znak: O.WA.Kp-3.WOW.4110.2015.73, wystąpił do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, dalej RDOŚ w Warszawie, o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie Wschodniej Obwodnicy Warszawy w ciągu drogi krajowej nr 17 na parametrach trasy ekspresowej na odcinku węzeł „Drewnica” (z węzłem) na dr. S8 – do km ok. 3+600. Organ obwieszczeniem z dnia 7 lipca 2015 r. zawiadomił strony o wszczęciu postępowania, w toku którego m.in. uzyskał opinię Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Warszawie, dalej PWIS w Warszawie, przeprowadził procedurę udziału społeczeństwa, uzyskał opinię Regionalnej Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko. Pismem z dnia 11 maja 2017 r., znak: RDOŚ.070.05.2017.AS, uzupełnionym pismem z dnia 29 maja 2017 r., znak: ZRP.070.03.2017.MG, RDOŚ w Warszawie poinformował GDOŚ, że zachodzą przesłanki do wyłączenia RDOŚ w Warszawie. Postanowieniem z dnia 31 maja 2017 r., znak: BP.024.47.2017.JK, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, dalej GDOŚ,

wyzaczył Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku, dalej RDOŚ w Białymstoku, do załatwienia przedmiotowej sprawy.

RDOŚ w Białymstoku pismem z dnia 6 lipca 2017 r. wezwał inwestora do złożenia wyjaśnień. Po uzyskaniu odpowiedzi wystąpił o opinię do PWIS w Warszawie, który pismem z dnia 7 września 2017 r., znak: ZS.9022.1407.2017, pozytywnie zaopiniował planowane przedsięwzięcie i określił warunki jego realizacji. Następnie RDOŚ w Białymstoku podanym do publicznej informacji obwieszczeniem z dnia 18 września 2017 r. poinformował społeczeństwo o możliwości zapoznania się z dokumentami sprawy, możliwości oraz sposobie składania ewentualnych uwag i wniosków. Przed wydaniem decyzji obwieszczeniem z dnia 24 października 2017 r., RDOŚ w Białymstoku zawiadomił strony o zebraniu pełnego materiału dowodowego. Decyzją z dnia 24 listopada 2017 r., znak: WOOŚ.4200.1.2017.DK, organ określił środowiskowe uwarunkowania dla planowanego przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez inwestora do realizacji. Organ, działając na podstawie art. 49 *Kpa*, w związku z art. 74 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 2013 r., poz. 1235 ze zm.) dalej *ustawa ooś*, obwieszczeniem z dnia 24 listopada 2017 r., zawiadomił strony o wydaniu rzeczzonej decyzji. Tym samym obwieszczeniem organ, zgodnie z art. 85 ust. 3 *ustawy ooś*, o decyzji poinformował również społeczeństwo.

Pismem z dnia 19 grudnia 2017 r. [REDAKTURA] - Prezes Zarządu Stowarzyszenia na rzecz Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych „Woda i Przyroda” WiP - wniósł w imieniu rzeczzonego stowarzyszenia odwołanie od decyzji RDOŚ w Białymstoku. Stowarzyszenie pismem z dnia 24 lipca 2015 r. wniosło do organu pierwszej instancji o dopuszczenie do udziału w postępowaniu administracyjnym i uczestniczy w nim na prawach strony zgodnie z art. 44 ust. 1 *ustawy ooś*. Odwołanie zostało nadane przez Pocztex Kurier Poczta Polska S.A. w dniu 20 grudnia 2017 r., a w dniu 21 grudnia 2017 r. wpłynęło do organu. W oparciu o udokumentowane w aktach sprawy daty publicznego ogłoszenia o wydanej przez RDOŚ w Białymstoku decyzji, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska ustalił, że odwołanie zostało wniesione w ustawowym terminie, który upłynął z dniem 26 grudnia 2017 r.

Stowarzyszenie na rzecz Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych „Woda i Przyroda” WiP, wskazało w odwołaniu:

- I. naruszenie art. 72 ust. 5 *ustawy ooś*, przez wydanie decyzji jedynie dla jednego, krótszego odcinka (węzeł „Drewnica” (z węzłem) na drodze S8 – do km ok. 3+600), całej planowanej trasy i prowadzenie osobnego postępowania dotyczącego drugiego, dłuższego odcinka (od km ok. 3+600 do km ok. 13+782 węzeł Zakręt (bez węzła)) pomimo tego, że całość inwestycji stanowi jedno przedsięwzięcie w rozumieniu art. 3 pkt 13 *ustawy ooś*;
- II. naruszenie art. 7, 77 § 1 i 107 § 3 *Kpa* w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 5 *ustawy ooś*, polegające na wydaniu decyzji pomimo istotnych wad raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, dalej *raportu ooś*, polegających na:
 - 1) braku przedstawienia w *raporcie ooś* rzeczywistego racjonalnego wariantu alternatywnego dla wariantu zaproponowanego przez wnioskodawcę, ponieważ oba warianty (przebieg wschodni i zachodni) są zbliżone do siebie;
 - 2) nieustalenie w treści *raportu ooś*, który z proponowanych wariantów będzie oddziaływał w korzystniejszy sposób na środowisko na odcinku będącym przedmiotem niniejszego

- postępowania i przeprowadzenie analizy wielokryterialnej w odniesieniu do całego przebiegu trasy Wschodniej Obwodnicy Warszawy;
- 3) brak uzasadnienia w treści *raportu ooś*, dlaczego preferowany przez wnioskodawcę jest wschodni przebieg trasy, co powoduje, że raport ten nie spełnia ustawowych wymogów (art. 66 ust.1 pkt 5 *ustawy ooś*), zwłaszcza w kontekście okoliczności, że wg odwołującego się, z raportu wynika, że przebieg zachodni trasy oddziaływałby na środowisko w sposób nieco mniej dolegliwy niż przebieg wschodni;
 - 4) pominięcie wariantów mogących stanowić rzeczywiste racjonalne warianty alternatywne względem wariantu zaproponowanego przez wnioskodawcę, tj. wariantu trasy przez Sulejówek oraz wariantu w ciągu ulic Trakt Brzeski, Płowiecka, Marsa, Żołnierska;
- III. naruszenie art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 2 *Kpa* polegające na wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w oparciu o przedstawioną w raporcie ooś analizę wielokryterialną pomimo istotnych wad w doborze kryterium do tej analizy, polegających w szczególności na:
- 1) ustaleniu jako jednego z najistotniejszych kryteriów ochrony głębszych warstw geologicznych w sytuacji, w której na terenie planowanego zamierzenia inwestycyjnego nie prezentują one szczególnych walorów, przy jednoczesnym nieuwzględnieniu systemów odprowadzania wód opadowych, wrażliwości ekosystemu wód powierzchniowych i urządzeń melioracji wodnych, a także uwarunkowań wynikających ze stopnia zagrożenia wód podziemnych;
 - 2) brak całościowego podejścia do oceny wariantowej pod kątem wpływu inwestycji na różnorodność biologiczną;
 - 3) pominięcie kryterium ochrony powietrza przy jednoczesnym wprowadzeniu aż dwóch kryteriów odnoszących się do warunków akustycznych;
 - 4) pominięcie tak istotnych kryteriów jak wpływ inwestycji na zdrowie ludzi i wpływ inwestycji na krajobraz;
- IV. naruszenie art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 *Kpa* w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.) polegające na:
- 1) ustaleniu, iż realizacja inwestycji nie wpłynie negatywnie na integralność obszaru Natura 2000 Strzebla Błotna w Zielonce PLH140040 w sytuacji, w której z planu zadań ochronnych dla tego obszaru wynika, że budowa Wschodniej Obwodnicy Warszawy może negatywnie wpływać na stan ochrony gatunku i jego siedliska;
 - 2) niewyjaśnieniu w treści decyzji, dlaczego RDOŚ w Białymstoku zaakceptował tzw. wschodni przebieg trasy w sytuacji, w której z treści raportu ooś wynikało, że przebieg ten jest mniej korzystny z punktu widzenia zapewnienia integralności obszaru Natura 2000 Strzebla Błotna w Zielonce;
- V. naruszenie art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 *Kpa* w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 6a) ppkt a) *ustawy ooś* polegające na wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach pomimo tego, że wnioskodawca nie określił w treści *raportu ooś* wpływu inwestycji na zdrowie ludzi, mimo, że ustalenie takie – wbrew twierdzeniom autorów *raportu ooś* – było możliwe;
- VI. naruszenie art. 108 § 1 w zw. z art. 107 *Kpa* polegające na nadaniu zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, a ponadto na niewyjaśnieniu w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji z jakich powodów rygor ten został nadany.

Mając na uwadze zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, której istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, w ramach postępowania odwoławczego, dokonał pełnej analizy zgromadzonego materiału dowodowego, w tym w szczególności wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia, raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, pism procesowych załączonych do akt sprawy, opinii i postanowień wydawanych toku postępowania pierwszej instancji oraz treści decyzji RDOŚ w Białymstoku i wniesionego od niej odwołania.

W toku postępowania odwoławczego, organ drugiej instancji rozpatrzył sprawę z urzędu w pełnym zakresie, co do okoliczności faktycznych i prawnych. Pismem z dnia 15 stycznia 2018 r., znak: DOOŚ-DŚII.4200.21.2017.PD.1, GDOŚ zwrócił się do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, dalej RZGW w Warszawie, o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia. Obowiązek uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych został do *ustawy o oś* wprowadzony z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. - *Prawo wodne* (Dz. U. poz. 1566): regulacją zawartą w art. 509 pkt 9 w związku z art. 545 ust. 1 i art. 574 tej ustawy. O przedmiotowym wystąpieniu GDOŚ poinformował strony postępowania zawiadomieniami z dnia 29 stycznia 2018 r. RZGW w Warszawie pismem z dnia 6 lutego 2018 r., znak: WA.RZŚ.436.1.9.2018.BW, wezwał GDOŚ do przekazania wersji papierowej *raportu o oś* wraz z załącznikami, natomiast pismem z dnia 28 marca 2018 r., znak: WA.RZŚ.436.1.9.2018.BW.2, RZGW w Warszawie wystąpił o dodatkowe wyjaśnienia i uzupełnienia dokumentacji sprawy. W tym miejscu należy wyjaśnić, że w związku z nowym brzmieniem art. 545 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - *Prawo wodne* nadanym ustawą z dnia 28 lutego 2018 r. o *zmianie ustawy – Prawo wodne* (Dz. U. z 2018 r., poz. 710) i obowiązkiem stosowania przepisów sprzed dnia 1 stycznia 2018 r., RZGW w Warszawie postanowieniem z dnia 29 sierpnia 2018 r., znak: WA.RZŚ.436.1.9. 2018.BW.4, umorzył w całości postępowanie jako bezprzedmiotowe. Jednocześnie GDOŚ w toku prowadzonego postępowania, w związku z analizą własną akt sprawy oraz w nawiązaniu do uwag wniesionych przez RZGW w Warszawie i zarzutów sformułowanych w odwołaniu od decyzji RDOŚ w Białymstoku, pismem z dnia 17 kwietnia 2018r., znak: DOOŚ-DŚII.4200.2017.PD.6, zwrócił się do inwestora o wyjaśnienie m.in. następujących kwestii:

- opisu planowanej inwestycji, w szczególności w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, w związku z przepisami ustawy *Prawo wodne*,
- dokumentów potwierdzających dzień ogłoszenia postępowania przetargowego w przedmiocie sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- uzasadnienia wyboru wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, racjonalnego wariantu alternatywnego i racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska,
- wyjaśnień dotyczących możliwych lokalizacji zaplecza budowy i baz materiałowych,
- informacji o planowanych nasadzeniach zastępczych poprzez podanie zakresu kompensacji drzewostanu przeznaczonego do wycinki,

- zaplanowania wykonania zastępczego zbiornika dla batrachofauny, ze wskazaniem jego możliwej lokalizacji oraz parametrów z uwagi na likwidowane stanowiska rozrodu batrachofauny,
- zaplanowania działań kompensacyjnych w postaci przygotowania schronień rozrodczych dla gadów, w ilości odpowiadającej wielkości ich likwidowanych siedlisk,
- zaplanowania montażu, na drzewach nieprzeznaczonych do wycinki, budek lęgowych/rozrodczych dla ptaków i nietoperzy,
- dodatkowej analizy co do zasadności i możliwości zabezpieczenia trasy na odcinku przebiegającym przez obszary leśne wobec występujących tam gatunków zwierząt,
- parametrów przejścia dla zwierząt oznaczonego jako PZM-12,
- informacji w jaki sposób wiadukt nad linią kolejową nr 21 i przekładaną w związku z inwestycją ul. Kolejową w Ząbkach będzie przystosowany do migracji zwierząt,
- zwiększenia proponowanej liczby przejść dla płazów,
- analizy oddziaływania na obszar Natura 2000 Strzebla Błotna w Zielonce PLH140040 zgodnie ze wskazanymi przez GDOŚ wytycznymi.

Odpowiedzi inwestor udzielił przy piśmie z dnia 11 maja 2018 r., znak: O.WA.KP-3.WOW.4110.2018.27.

Zawiadomieniem z dnia 2 października 2018 r. GDOŚ powiadomił strony o wyszczególnionych powyżej czynnościach i zgodnie z art. 10 § 1 *Kpa* umożliwił stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem niniejszej decyzji. Pismem z dnia 31 października 2018 r. pełnomocnik Stowarzyszenia na rzecz Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych „Woda i Przyroda” podtrzymał w całości złożone odwołanie i przedłożył stanowisko względem kwestii będących przedmiotem postępowania wyjaśniającego. Pismem z dnia 3 czerwca 2019 r. pełnomocnik Polskiego Klubu Ekologicznego Okręg Mazowiecki, przedłożył stanowisko w sprawie zarzucając, że Pan Arkadiusz Siembida, który piastuje stanowisko Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, w toku prowadzonego przed tym organem postępowania w pierwszej instancji wnosząc do GDOŚ o wyłączenie organu od załatwienia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia nie wskazał adresu nieruchomości, do której posiada tytuł prawny, a postanowienie GDOŚ o wyznaczeniu RDOŚ w Białymstoku nie zawiera w tym zakresie uzasadnienia faktycznego. Stowarzyszenie stwierdzając, że Pan Arkadiusz Siembida nie jest współwłaścicielem nieruchomości leżącej w zasięgu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, wniosło również o przeprowadzenie dowodu z załączonego wydruku Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG). Kwestionując prawidłowość wyłączenia RDOŚ w Warszawie od prowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla Wschodniej Obwodnicy Warszawy i słuszność ww. postanowienia, Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki wywiódł, że decyzja RDOŚ w Białymstoku z dnia 24 listopada 2017 r. jest obarczona wadą nieważności. Stowarzyszenie pismem z dnia 9 lipca 2015 r. wniosło do organu I instancji o dopuszczenie do udziału w postępowaniu administracyjnym i uczestniczy w nim na prawach strony zgodnie z art. 44 ust. 1 *ustawy oos*.

W toku postępowania odwoławczego pismem z dnia 7 maja 2020 r., znak: DOOŚ-DŚII.4200.21.2017.PD.20, GDOŚ wezwał Arkadiusza Siembidę o wyjaśnienia dotyczące podstaw do wyłączenia się, jako osoby piastującej stanowisko RDOŚ w Warszawie. Pismem z dnia 15 maja 2020 r. oraz z dnia 16 czerwca 2020 r. znak: RDOŚ.070.05.2017/2020.AS, Arkadiusz Siembida wyjaśnił, że wyłączenie RDOŚ w Warszawie od załatwienia sprawy nastąpiło na podstawie art. 25 § 1 pkt 1 *Kpa*, bowiem sprawa ta dotyczy jego interesów majątkowych, jako piastuna funkcji organu.

Ponieważ organ odwoławczy uznał, że mogło dojść do naruszenia przepisów o właściwości, tj. sprawę załatwił organ wyznaczony na podstawie art. 26 § 2 *Kpa*, mimo że brak było podstaw do wyłączenia organu właściwego, postanowieniem z dnia 12 lutego 2021 r., znak: DOOŚ-DŚII.4200.21.2017.PD.28, GDOŚ wstrzymał natychmiastowe wykonanie decyzji RDOŚ w Białymstoku.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska ustalił i zważył, co następuje.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na „Budowie Wschodniej Obwodnicy Warszawy w ciągu drogi krajowej nr 17 na parametrach trasy ekspresowej na odcinku węzeł „Drewnica” (z węzłem) na dr. S8 – do km ok. 3+600)” zostało zainicjowane przed RDOŚ w Warszawie wnioskiem GDDKiA w dniu 2 lutego 2015 r. Planowana droga ekspresowa (ok. 3,6 km) zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 71 tj.), należy do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839) do przedsięwzięć, w przypadku których przed dniem wejścia w życie rozporządzenia wszczęto i nie zakończono jednego z postępowań w sprawie m.in. decyzji, o których mowa w art. 71 ust. 1 *ustawy ooś*, stosuje się przepisy dotychczasowe. Zatem biorąc pod uwagę datę wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zastosowanie w sprawie znajduje ww. rozporządzenie z dnia 9 listopada 2010 r.

Przedsięwzięcie objęte wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będzie realizowane na terenie województwa mazowieckiego w powiecie wołomińskim na terenie miasta Marki, Ząbki oraz Zielonka i obejmuje planowany odcinek drogi ekspresowej S-17 wchodzący w skład tzw. Wschodniej Obwodnicy Warszawy. Jak wynika z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. a *tiret* pierwsze *ustawy ooś*, organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w zakresie dróg jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Właściwość miejscową RDOŚ w Warszawie statuuje art. 123 ust. 1 *ustawy ooś*, w myśl którego regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem administracji rządowej niezespólonej do realizacji zadań, o których mowa w art. 131 ust. 1 *ustawy ooś*, na obszarze województwa. Natomiast obszarem działalności RDOŚ w Warszawie jest obszar woj. mazowieckiego będący, jak wskazano powyżej, miejscem realizacji całości omawianego przedsięwzięcia.

RDOŚ w Warszawie o wszczęciu postępowania zawiadomił strony obwieszczeniem z dnia 7 lipca 2015 r. W dniu 3 grudnia 2015 r., w toku tego postępowania, nastąpiła zmiana na stanowisku Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie i funkcję tę objął

Arkadiusz Siembida. Pismem z dnia 11 maja 2017 r., znak: RDOŚ.070.05.2017.AS, ww. piastun organu zwrócił się do GDOŚ z prośbą o wyłączenie RDOŚ w Warszawie od załatwienia sprawy dotyczącej planowanej drogi ekspresowej. Powołał się na doniesienia medialne, które ze względu na jego miejsce zamieszkania w pobliżu planowanego przedsięwzięcia podają w wątpliwość jego bezstronność w postępowaniu. Następnie pismem z dnia 29 maja 2017 r., znak: ZRP.070.03.2017.MG, RDOŚ w Warszawie poinformował GDOŚ, że zachodzą przesłanki do wyłączenia RDOŚ w Warszawie wskazując przy tym, że „w sąsiedztwie realizowanej inwestycji znajduje się miejsce zamieszkania Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie. Realizacja zaś wskazanych przedsięwzięć może przyczynić się do zmiany wartości nieruchomości, stanowiącej własność Dyrektora.”, zwracając się o wyłączenie go od załatwienia przedmiotowej sprawy.

W związku z powyższym GDOŚ uznał, że doszło do wyłączenia organu z mocy prawa i, na podstawie art. 26 § 2 pkt 1 *Kpa* w związku z art. 26 § 2 zd. 2 *Kpa*, postanowieniem z dnia 31 maja 2017 r., znak: BP.024.47.2017.JK, wyznaczył RDOŚ w Białymstoku do załatwienia przedmiotowej sprawy. Wskutek powyższego w dniu 12 czerwca 2017 r. RDOŚ w Warszawie przekazał wyznaczonemu organowi akta sprawy. Po przeprowadzeniu czynności procesowych RDOŚ w Białymstoku w dniu 28 grudnia 2018 r. wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach kończącą postępowanie (znak: WOOŚ.4200.1.2017.DK).

W ocenie GDOŚ decyzja RDOŚ w Białymstoku z dnia z dnia 24 listopada 2017 r., znak: WOOŚ.4200.1.2017.DK, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na: *budowie Wschodniej Obwodnicy Warszawy w ciągu drogi krajowej nr 17 na parametrach trasy ekspresowej na odcinku węzeł „Drewnica” (z węzłem) na dr. S8 – do km ok. 3+600* została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości.

Właściwość organu administracji publicznej to zdolność prawna tego organu do rozstrzygania danego rodzaju spraw administracyjnych. Przestrzeganie właściwości miejscowej, rzeczowej i instancyjnej jest podstawowym obowiązkiem organu administracji publicznej przewidzianym wyraźnie w art. 19 *Kpa*. Obowiązek ten ciąży na organie w każdym stadium postępowania administracyjnego.

Organ administracji publicznej właściwy do rozpoznawania danego rodzaju spraw administracyjnych może jednak w pewnych wypadkach podlegać wyłączeniu od rozpoznania sprawy indywidualnej.

Przesłanki wyłączenia organu administracji od załatwienia określonej sprawy wymienia art. 25 *Kpa*. Przepis ten stanowi, że organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach pokrewieństwa, powinowactwa, przysposobienia, opieki, kurateli, a także sprawy dotyczącej interesów majątkowych osoby zajmującej kierownicze stanowisko w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z tą osobą w stosunkach jak wyżej. Wyłączenie z tych przyczyn następuje z mocy prawa, a organ powinien badać powyższe okoliczności z urzędu, albowiem wystąpienie którejkolwiek z nich wyłącza jego właściwość. W przypadku gdy organ stwierdzi, że podlega wyłączeniu, nie wydaje wówczas postanowienia o wyłączeniu (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2005 r. sygn. akt IV SA/Wa 306/05). Organ wyłączony traci prawną możliwość załatwienia sprawy. Może podejmować tylko niektóre czynności postępowania (art. 25 § 2 *Kpa*). Właściwym w sprawie staje

się wtedy organ wyższego stopnia, który władny jest sam załatwić sprawę albo skorzystać z uprawnienia do delegowania kompetencji na podległy mu organ (art. 26 *Kpa*). Przepis nie ogranicza takiej delegacji żadnymi dodatkowymi przesłankami poza tą, że kompetencję należy delegować organowi podległemu, a wobec tego organ ten podejmuje postanowienie, korzystając ze swobodnego uznania. Może wyznaczyć każdy organ niższego stopnia: albo bezpośrednio podległy, albo pośrednio mu podległy. (*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz prof. dr hab. Barbara Adamiak, prof. dr hab. Janusz Borkowski 2019*).

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, wskazać należy, że RDOŚ w Warszawie, upatrując podstaw do swego wyłączenia, powołał się w piśmie z dnia 15 maja 2020 r. oraz z dnia 16 czerwca 2020 r. wyłącznie na przesłankę interesu majątkowego. Wskazał wówczas, że „*Jak wynika między innymi z księgi wieczystej Nr [REDAKCYJNA] w momencie procedowania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla wyżej wskazanych przedsięwzięć, Arkadiusz Siembida był współwłaścicielem nieruchomości zlokalizowanej niedaleko miejsca przebiegu procedowanych przedsięwzięć. Zważywszy na zakres przedsięwzięć odnoszących się do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć zlokalizowanych w pobliżu miejsca zamieszkania kierownika organu wydającego przedmiotową decyzję, istniały obiektywne przesłanki dla braku możliwości procedowania ze względu na „interesy majątkowe kierownika”. Wydanie przedmiotowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ma bowiem pozytywny wpływ na wartość nieruchomości położonych niedaleko miejsc procedowania, w tym nieruchomości stanowiącej własność Arkadiusza Siembidy, ze względu na perspektywę udrożnień komunikacyjnych. Wpływ ten jest tym bardziej realny zważywszy na brak większych negatywnych oddziaływań (przede wszystkim związanych z hałasem) na nieruchomość stanowiącą własność Arkadiusza Siembidy.*”

Kwestia dotycząca pełnienia funkcji kierownika organu przez Arkadiusza Siembidę nie budzi wątpliwości. Jak wskazywane jest w ugruntowanej linii doktryny kierownikiem organu jest osoba powołana na stanowisko, z którym związane jest wykonywanie ustawowych kompetencji organu, inaczej – piastun funkcji (kompetencji) organu administracji publicznej. Arkadiusz Siembida został powołany na stanowisko RDOŚ w Warszawie z dniem 3 grudnia 2015 r., co oznacza, że ze wskazanym dniem został jednocześnie piastunem organu administracji publicznej.

Odnosząc się zaś do kwestii interesu majątkowego wskazać należy, że w judykaturze utrwalił się pogląd, że „*sprawę dotyczącą interesów majątkowych*” należy wiązać z pojęciem „*interesu prawnego lub obowiązku*”, o którym mowa w art. 28 *Kpa*. Jest to zatem sprawa rozstrzygana w drodze decyzji, dotycząca interesu prawnego lub obowiązku osoby wymienionej w art. 25 *Kpa*, która wskutek tego jest stroną postępowania administracyjnego. Nie mieszczą się więc w omawianej kategorii wszelkie formy interesu faktycznego. Nie chodzi ponadto o każdą sprawę dotyczącą interesu prawnego tych osób, a o sprawę, w której dochodzi do wydania decyzji mogącej mieć wpływ na ich stan majątkowy. Interes majątkowy to zatem jedna z postaci interesu prawnego, wiązana niekiedy z cywilistycznym pojęciem mienia (art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.)). W literaturze akcentuje się, że o zakwalifikowaniu jakiejś sytuacji prawnej jako dotyczącej indywidualnych interesów majątkowych powinny rozstrzygać normy materialnego prawa administracyjnego (por. Grzybowski T., *Przesłanki wyłączenia organu jednostki samorządu terytorialnego w ogólnym postępowaniu*).

O tym, że pojęcie sprawy dotyczącej interesów majątkowych osoby wymienionej w art. 25 § 1 pkt 1 i 2 należy wiązać z pojęciami interesu prawnego lub obowiązku, o których mowa w art.

28 Kpa, wskazał także NSA w wyroku z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1150/10 „(...) pojęcie „sprawa dotycząca interesów majątkowych” osoby wymienionej w art. 25 § 1 pkt 2 Kpa należy wiązać z pojęciem „interesu prawnego lub obowiązku”, o którym mowa w art. 28 Kpa. Jest to zatem sprawa rozstrzygana w drodze decyzji dotycząca interesu prawnego lub obowiązku tej osoby, która wskutek tego jest stroną postępowania administracyjnego”.

W świetle powyższych wyjaśnień niezbędne jest więc ustalenie, czy Arkadiusz Siembida był stroną postępowania prowadzonego przez RDOŚ w Warszawie dla planowanej drogi ekspresowej.

Ustawa ooś, regulację określającą, kto jest stroną postępowania dotyczącego wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zawiera w art. 74 ust. 3a. Zauważyć jednak należy, że przepis ten został wprowadzony do *ustawy ooś* ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne* (Dz. U. z 2020 r., poz. 310 ze zm.). Zgodnie z art. 545 ust. 1 ustawy – *Prawo wodne*, która wprowadziła do *ustawy ooś* powyższą zmianę, do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy dotyczących decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepisy obowiązujące przed dniem 1 stycznia 2018 r. Przedmiotowe postępowanie, zainicjowane wnioskiem GDDKiA z dnia 2 lipca 2015 r., zostało wszczęte w dniu 2 lipca 2015 r. (data wpływu powyższego wniosku do RDOŚ w Warszawie). Mając powyższe na uwadze, status strony niniejszego postępowania należy ustalać w oparciu o definicję zawartą w art. 28 Kpa. Zgodnie z tym przepisem stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stronami postępowania są co do zasady wnioskodawca oraz właściciele i użytkownicy rzeczy nieruchomości, na których realizowane jest przedsięwzięcie, oraz nieruchomości położonych bezpośrednio w ich sąsiedztwie, a także nieruchomości, na które rozciąga się zasięg jego oddziaływania (por. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1627/10). Interesu prawnego statuującego przymiot strony postępowania nie można jednakże wyprowadzać z jakiegokolwiek oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, tylko z takiego oddziaływania, które w zależności od rodzaju, charakteru, wielkości, miejsca zaistnienia i sytuacji może naruszać prawa rzeczowe (prawa do korzystania z nieruchomości) determinujące posiadanie przymiotu strony w postępowaniu. Oznacza to, że przymiot strony w postępowaniu administracyjnym będą posiadały tylko te podmioty, w których prawa wynikające z dotychczasowego sposobu zagospodarowania nieruchomości, planu zagospodarowania przestrzennego lub innych przepisów prawa ewentualnie będą godziły oddziaływania powstałe na skutek realizacji przedsięwzięcia wymagającego określenia środowiskowych uwarunkowań jego realizacji. Jeżeli zatem oddziaływania będą występowały powyżej lub poniżej zakresu wykonywania praw rzeczowych, to podmiotowi, który je realizuje, uprawnienia strony nie będą przysługiwały. Natomiast jeżeli planowane przedsięwzięcie będzie źródłem oddziaływań ingerujących w prawa rzeczowe, to podmiot, któremu one przysługują, będzie miał przymioty strony (K. Gruszecki, *Ustawa ooś. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX 2009, teza 5 do art. 73 ustawy).

Droga ekspresowa stanowi przedsięwzięcie, które poza swoimi granicami, czyli poza pasem drogowym, może negatywnie oddziaływać na środowisko. Z analiz przedstawionych w raporcie ooś i jego uzupełnieniach wynika, że największy przestrzenny zasięg oddziaływania

planowanej drogi występuje w zakresie oddziaływania akustycznego, który zdeterminował krąg stron postępowania.

GDOŚ, badając posiadanie interesu prawnego Arkadiusza Siembidy w postępowaniu w przedmiotowej sprawie, analizował położenie jego nieruchomości względem lokalizacji przedsięwzięcia oraz zasięgu oddziaływania. Określając krąg stron postępowania GDOŚ wziął pod uwagę zasięg oddziaływania oznaczony na załączniku graficznym do wniosku o wydanie decyzji, zatytułowanym, „*Graficzne przedstawienie zasięgu oddziaływania inwestycji na podkładzie map ewidencyjnych*”, a także zasięg oddziaływań akustycznych wyznaczony na podstawie szczegółowych obliczeń propagacji hałasu w raporcie oś (Tom III, Załączniki graficzne 4-6, Warszawa, kwiecień 2017 r.: mapa Z4.2). W zależności od odcinka drogi zasięg oddziaływania wynosi od kilkudziesięciu do kilkuset metrów. Arkadiusz Siembida wskazał na działkę nr [REDAKTOWANO] obręb 0501 w jednostce ewidencyjnej 146515_8, Dzielnica Wesoła (przy ul. [REDAKTOWANO]), której zgodnie z treścią księgi wieczystej prowadzonej dla tej nieruchomości, był współwłaścicielem do dnia 26 września 2018 r.

Jak wynika z map ewidencyjnych oraz załączników graficznych przedstawiających lokalizację przedsięwzięcia oraz zasięg jego oddziaływania powyższa nieruchomość położona jest w odległości ok. 5,25 km liczonej w linii prostej od krańca planowanej drogi (km 3+600). Zatem działka ta znajduje się poza miejscem realizacji przedsięwzięcia oraz poza zasięgiem oddziaływania wynikających z jego realizacji lub eksploatacji. Z tego też względu przedsięwzięcie to nie ma wpływu na prawo własności do powyższej nieruchomości, jak i pozostaje bez jakiegokolwiek związku z prawem własności, tym samym nie można przyjąć, żeby Arkadiusz Siembida posiadał w niniejszej sprawie interes prawny lub obowiązek statuujący przymiot strony prowadzonego postępowania.

Niniejsza sprawa nie dotyczy zatem interesów majątkowych Arkadiusza Siembidy, a wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie rozstrzyga w żaden sposób o prawach i obowiązkach tej osoby. Brak jest zatem podstaw do uznania, że RDOŚ w Warszawie podlegał wyłączeniu w sprawie z wniosku GDDKiA. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że Arkadiusz Siembida nie był stroną postępowania prowadzonego przez RDOŚ w Warszawie, tym samym nie została spełniona ustawowa przesłanka wyłączenia organu określona w art. 25 § 1 *Kpa*.

Podkreślić trzeba również, że nieruchomość Arkadiusza Siembidy położona w Dzielnicy Wesołej miejscowości Warszawa znajduje się w znacznej odległości od miejsca realizacji trasy, która w odcinku objętym niniejszym postępowaniem przebiega całkowicie poza granicami m. st. Warszawy. Zdaniem organu odwoławczego hipotetyczne przeświadczenie o potencjalnym wpływie na wartość nieruchomości nie może stanowić wystarczającej przesłanki wyłączenia organu w myśl wskazanego przepisu *Kpa*. Dlatego najbardziej prawidłową konstatacją zaistniałej sytuacji jest przyjęcie aktualnej doktryny przyjmującej jako mierzalne kryterium posiadanie interesu prawnego.

Skoro zatem nie zaistniały prawnie dopuszczalnie atrybuty do skorzystania z instytucji wyłączenia organu, to wniosek RDOŚ w Warszawie był bezpodstawny, czego konsekwencją było wadliwe wyznaczenie RDOŚ w Białymstoku do załatwienia przedmiotowej sprawy.

Naruszenie przepisów o wyłączeniu organu polegające na tym, że sprawę załatwił organ wymieniony w art. 26 § 2 *Kpa*, mimo że brak było podstaw do wyłączenia organu właściwego w

sprawie, stanowi podstawę do przyjęcia, że decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości. Takie stanowisko przyjął NSA w wyroku z dnia 3 kwietnia 1990 r., sygn. akt SA/Wr 1001/89, w którym stwierdzono, że: „Wylączenie organu od załatwienia sprawy z przyczyny nie wymienionej w art. 25 k.p.a. i wydanie decyzji załatwiającej sprawę przez inny organ oznacza wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.)”.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z naruszeniem właściwości miejscowej przez organ wydający decyzję w pierwszej instancji, co jednoznacznie wskazuje na konieczność uchylecia przez GDOŚ kwestionowanego rozstrzygnięcia.

Powyższe potwierdza ugruntowany pogląd doktryny, według którego: „Niezgoda z przepisami o wylączeniu organu może pojawić się w dwóch przypadkach. Pierwszy stanowi jej wydanie przez organ podlegający wylączeniu, a drugi – wydanie decyzji przez inny organ, któremu przekazano sprawę, choć brak było podstaw do wylączenia organu na podstawie art. 25 § 1. W obydwóch przypadkach decyzja jest wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, ale jej usunięcie z obrotu prawnego nastąpić może w różnym trybie, zależnie od sytuacji procesowej. Decyzja nieostateczna w okresie biegu terminu do wniesienia odwołania będzie mogła być usunięta z obrotu prawnego w wyniku stwierdzenia jej nieważności przez organ nadzoru w postępowaniu wszczętym z urzędu albo na żądanie strony. W przypadku ujawnienia tej wady decyzji w toku postępowania odwoławczego podlega ona uchyleciu w całości, a postępowanie w pierwszej instancji podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (brak właściwości organu)” (Borkowski J, Adamiak B., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2021, wyd. 17).

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 *Kpa*, organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie przed organem I instancji w całości. W myśl art. 105 *Kpa*, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe. Będzie to miało miejsce m.in. w sytuacji gdy w toku prowadzonego postępowania organ odwoławczy ustalił, że decyzja organu pierwszej instancji została wydana w warunkach naruszenia przepisów o właściwości, a w konsekwencji tak prowadzone postępowanie administracyjne jest bezprzedmiotowe przed tym organem pierwszej instancji.

Odróżnić jednak należy umorzenie postępowania w sprawie od umorzenia postępowania przed danym organem. NSA w wyroku z dnia 7 września 2012 r., sygn. akt II OSK 875/11, wskazał bowiem, że w zależności od przyczyny bezprzedmiotowości, postępowanie może być bezprzedmiotowe w danej sprawie, w innym zaś przypadku postępowanie jest bezprzedmiotowe jedynie przed tym organem jako organem niewłaściwym.

Bezspornie w niniejszej sprawie organem właściwym jest RDOŚ w Warszawie, dlatego w zaistniałej sytuacji czynności procesowe w ramach toczącego się przed RDOŚ w Białymstoku postępowania winny zostać umorzone jako bezprzedmiotowe. Postępowanie administracyjne prowadzone przez organ z naruszeniem przepisów o właściwości jest bowiem postępowaniem bezprzedmiotowym przed tym organem (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1311/05).

Skutkiem umorzenia postępowania przed RDOŚ w Białymstoku z powodu jego niewłaściwości jest konieczność rozpatrzenia sprawy przez organ właściwy, bowiem wciąż nie doszło do zakończenia postępowania w sprawie. Dlatego organem właściwym do rozpatrzenia wniosku GDDKiA pozostaje RDOŚ w Warszawie.

Podkreślić należy, że skutkiem wydania niniejszej decyzji jest wyeliminowanie z obrotu prawnego również rozstrzygnięć wydanych w toku postępowania pierwszoinstancyjnego m.in. postanowienia GDOŚ z dnia 31 maja 2017 r. o wyznaczeniu RDOŚ w Białymstoku do załatwienia sprawy planowanej drogi ekspresowej i konieczność rozpatrzenia sprawy w całym zakresie przez RDOŚ w Warszawie.

Orzeczenie o charakterze formalnym, podjęte po tym jak ustalono, że orzekł organ niewłaściwy, zwalnia organ odwoławczy od dalej idącego rozpoznania sprawy, w szczególności badania merytorycznego stanowiska skarżącego kwestionującego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jak również zebranego materiału dowodowego stanowiącego podstawę wydania tej decyzji. W związku z tym GDOŚ nie może odnieść się do podniesionych w odwołaniu i piśmie procesowym zarzutów w tym zakresie, bowiem prowadziłyby to do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wyrażonej w art. 15 *Kpa*. Kwestie te zostaną poddane ocenie przez RDOŚ w Warszawie podczas rozpatrywania niniejszej sprawy.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

- Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Strona może wnieść skargę na niniejszą decyzję, zgodnie z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), dalej ustawa ppsa. Skargę wnosi się na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w terminie 30 dni od dnia otrzymania decyzji;
- wnosząc skargę na niniejszą decyzję strona, zgodnie z art. 230 ustawy ppsa, obowiązana jest do uiszczenia wpisu od skargi w kwocie 200 zł. Strona, co wynika z art. 239 ustawy ppsa, może być zwolniona z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych;
- stronie, zgodnie z art. 243 ustawy ppsa, może być przyznane, na jej wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.



z upoważnienia
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
Zastępcę Generalnego Dyrektora
Ochrony Środowiska
Marek Kąs

Otrzymują:

1. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, reprezentowany przez Leszka Sekulskiego, Zastępcę Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa.
2. Stowarzyszenie na rzecz Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych „Woda i Przyroda” WiP reprezentowane przez [REDACTED] z kancelarii Gołębiewska, Krawczyk, Roszkowski i Partnerzy Kancelaria adwokacko-radcowska Sp. P. z siedzibą w Warszawie ul. Mokotowska 40 lok. 27, 00-543 Warszawa.
3. Pozostałe strony – zgodnie z art. 49 *Kpa*.
4. a/a.

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku.
2. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie.