

Baranów, dnia 24 lipca 2023r.

**GMINA BARANÓW**  
ul. Armii Krajowej 87, 96-314 Baranów  
pow. grodziski, woj. mazowieckie  
NIP: 838-14-26-489 REGON: 750147834

**Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska**

**za pośrednictwem**

**Regionalnego Dyrektora Ochrony**

**Środowiska w Warszawie**

**ul. Henryka Sienkiewicza 3**

**00-015 Warszawa**

**Odwołująca:**

**Gmina Baranów**

**ul. Armii Krajowej 87**

**96-314 Baranów**

**Nr sprawy: WOŚ-II.420.85.2022.MP.278.**

### **Odwołanie od decyzji**

W imieniu Gminy Baranów, wnoszę odwołanie od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 7 lipca 2023r. . Powyższą decyzję zaskarżam w całości. Jednocześnie wnoszę o uchylenie decyzji oraz przekazanie sprawy organowi I do ponownego rozpoznania.

Zaskarżonej decyzji zarzucam:

1. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 80 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 sierpnia 2008r. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2023r., poz. 1094 ze zm. poprzez:

1) pomięcie przy wydawaniu zaskarżonej decyzji wyniku udziału w postępowaniu gmin obszaru realizacji przedsięwzięcia oraz ich mieszkańców;

2) brak przy wydawaniu zaskarżonej decyzji analizy raportu w odniesieniu w zakresie uwag wynikających z opracowanej na zlecenie m. in. Gminy Baranów, opinii spółki Atmoterm Inżynieria Środowiska sp. z o.o. dot. „Raportu oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia pn. „ Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z urządzeniami i obiektami w obszarze: kwalifikacji przedsięwzięcia, oddziaływania hałasu lotniczego, oddziaływania drogowego”.

2. naruszenie przepisów postępowania administracyjnego mających istotny wpływ na jego wynik:

- 1) art. 222 kpa- poprzez nie zbadanie treści pisma z dnia 4 maja 2023r. Gminy Baranów, Powiatu Grodziskiego, Powiatu Pruskowskiego, Powiatu Warszawsko Zachodniego, Miasta Sochaczew, Gminy Grodzisk Mazowiecki, Gminy Błonie, Gminy Brwinów, Gminy Jaktorów, Gminy Teresin, Gminy Nowa Sucha, Gminy Wiskitki w którym zawarto wniosek o ponowne zweryfikowanie raportu oceny oddziaływania na przedsięwzięcie pn. Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z urządzeniami i obiektami niezbędnymi do jego funkcjonowania;
- 2) art. 7 kpa w zw. z art. 78 ust. 1 kpa - poprzez brak dokładanego zbadania raportu o oddziaływaniu na środowisku w zakresie rozważania uwag zgłoszonych przez strony oraz pominięcie wniosku Gminy Baranów z dnia 4 maja 2023r. o ponowne zweryfikowanie raportu w celu jego uzupełnienia;
- 3) art. 7 kpa - poprzez nie uwzględnienie wniosku Gminy Baranów z dnia 7 czerwca 2023r. o wezwanie inwestora tj. spółki Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. (dalej spółka CPK) do ustosunkowania się do wniosków i uwag zgłaszanych w toku postępowania;
- 4) art. 7 kpa – poprzez błędnym ustaleniu stanu faktycznego, w szczególności wskazanie przez organ I instancji złych identyfikatorów w porównaniu do opisu raportu oraz faktycznego miejsca oddziaływania przedsięwzięcia opisanego w raporcie oraz nieistniejących działek;
- 5) art. 8 kpa - poprzez przeprowadzenie postępowania/ poprzedzającego wydaną decyzję w sposób jednostronny bez wnikliwej analizy zgłoszonych zarzutów oraz przeprowadzenie postępowania w sposób wykluczający potrzebę uzupełnienia raportu złożonego przez inwestora;
- 6) art. 10 §1 i 2 kpa - poprzez brak zapewnienia udziału stron w postępowaniu poprzedzającym wydanie zaskarżonej decyzji, których udział w istocie był pozorny, a stanowiska zgłoszone przez strony zostały w całości pominięte bez ich szczegółowej analizy.

Mając na uwadze zgłoszone zarzuty, wnoszę o:

1. uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia;
2. wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji z uwagi na wywołanie przez wykonanie decyzji nieodwracalnych skutków prawnych,
3. zarządzenie przedstawienia przez Starostę Grodzkiego do akt sprawy odpisu powiatowej ewidencji gruntów i budynków dot. następujących działek- terytorium nieruchomości: „140503\_2.0001.514 obręb Stanisławów”, „140503\_2.0022.22/1 obręb Boża Wola”, „140503\_2.0001.718/3 obręb Stanisławów,
4. przeprowadzenie dowodu z dokumentów, tj. wypisów z powiatowej ewidencji gruntów i budynków na okoliczność ustalenia właściwego obszaru oddziaływania przedsięwzięcia oraz wykazania błędnego ustalenia przez organ I instancji istotnych okoliczności stanu faktycznego przyjętego jako podstawę zaskarżonej decyzji,
5. przeprowadzenia przez organ II instancji analizy działek objętej oddziaływaniem przedsięwzięcia na okoliczność ustalenia prawidłowego stanu faktycznego dot. zakresu jego oddziaływania.

### Uzasadnienie

W dniu 7 lipca 2023r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie (dalej w skrócie „organ”) wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji określonej w dokumencie pn. Raport oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia pn. „Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z urządzeniami i obiektami w obszarze: kwalifikacji przedsięwzięcia, oddziaływania hałasu lotniczego, oddziaływania drogowego”. Decyzja ta została wydana w pierwszej instancji w sposób pomijający potrzebę analizy stanowisk stron postępowania, które złożyły uzasadnione zarzuty do treści raportu.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie jako organ właściwy w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach( dalej w skrócie „decyzja”) dla przedsięwzięcia pn. Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z urządzeniami i obiektami niezbędnymi do jego funkcjonowania (dalej w skrócie „przedsięwzięcie”), powinien przed wydaniem decyzji wziąć pod uwagę wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa. Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, organ pominął przy wydawaniu zaskarżonej decyzji -wynik udziału w postępowaniu gmin obszaru realizacji przedsięwzięcia oraz ich mieszkańców. Tym samym naruszył przepis art. tj. art. 80 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 sierpnia 2008r. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego

ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Konsultacje społeczne zostały przedstawione w decyzji od strony 264 do strony 340. Należy zwrócić uwagę, iż decyzja liczy 341 stron z uwagi na skalę inwestycji oraz obszerną treść raportu. W związku z tym opisanie w lakoniczny sposób wniosków i uwag ( w większości stanu faktycznego) stanowi istotne naruszenie prawnego wymogu wszechstronnego i obiektywnego zbadania wszystkich okoliczności branych pod uwagę przy wydawaniu decyzji. Przepis art. 80 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2023r., poz. 1094 ze zm. (zwana dalej skrótem ustawa ooś) wymaga kumulatywnego spełnienia wyników uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1 ustawy ooś, tj.:

1. ustaleń zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
2. wyników postępowania z udziałem społeczeństwa oraz
3. wyników postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone.

Gmina Baranów oraz jej mieszkańcy zgłaszali liczne uwagi do raportu oddziaływania na środowisko. Organ w iluzoryczny sposób odniósł się do uwag gminy oraz jej mieszkańców. Skala przedsięwzięcia jaką jest budowa największego lotniska w Polsce, powinna korespondować z rzetelnie przeprowadzonymi przez organ konsultacjami społecznymi. W judykaturze istnieje pogląd zgodnie z którym, *przepisy normujące postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego nie wyłączają reguł zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, co oznacza, że nie ma formalnych rygorów dotyczących kwestionowania ustaleń raportu. W szczególności z żadnego przepisu KPA nie wynika obowiązek przedstawienia przez stronę konkretnego dowodu w postaci np. opinii eksperta, celem podważenia raportu. Strona może więc zgłaszać zastrzeżenia i uwagi do raportu w każdej formie, natomiast rzeczą organu administracji jest ich rozpatrzenie w świetle całokształtu materiału zgromadzonego w sprawie. Nie jest natomiast dopuszczalne, aby jedyną podstawą służącą ocenie zarzutów zgłoszonych do treści raportu były wyjaśnienia złożone przez jego autora, chyba że organ wykaże poprzez samodzielną weryfikację, że uzupełniające stanowisko autora raportu jest miarodajne dla rozstrzygnięcia spornych kwestii. Określając obowiązki organu administracji w zakresie oceny raportu rozróżnić należy kwestię weryfikacji analiz wymagających wiedzy specjalistycznej od dokonania czynności sprawdzających w zakresie ustaleń faktycznych oraz kompletności i spójności raportu. Niewątpliwie organ administracji ma obowiązek wnikliwie i gruntownie zweryfikować ustalenia raportu, tak aby decyzja wydana na*

podstawie informacji wynikających z raportu odpowiadała wymogom prawa<sup>1</sup>. Gmina Baranów w piśmie z dnia 4 maja 2023r. złożyła do organu liczne uwagi dot. raportu oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia pn. Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z urządzeniami i obiektami niezbędnymi do jego funkcjonowania. W piśmie wyszczególniono przede wszystkim:

1. brak przeprowadzenia badań emisji hałasu lotniczego w różnych warunkach atmosferycznych,
2. przeprowadzone pomiary akustyczne nie zostały wykonane zgodnie z wymaganiami metodyki referencyjnej,
3. brak jednoznacznego wskazania zasięgu emisji hałasu w zakresie tras ruchu lotniczego,
4. brak dokonania analizy operacji naziemnych będących źródłem emisji hałasu do środowiska – pominięto np. działalność bazy technicznej dla obsługi polskiego przewoźnika, w tym w szczególności stanowisk prób silników,
5. nie odniesiono się właściwie do wpływu oddziaływań akustycznych na ptaki i ssaki bytujące w szczególności w bezpośrednim sąsiedztwie przedsięwzięcia,
6. brak przeprowadzenia inwentaryzacji ptaków obejmującej określone gatunki występujące w obszarze Gminy Baranów wraz z eksploracją stanowisk lęgowych, żerowisk oraz miejsc odpoczynku w trakcie migracji,
7. brak przeprowadzenia badania wiosennych i zimowych przelotów ptaków w Gminie Baranów w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia,
8. brak uzgodnienia ostatecznego przebiegu tras z Polską Agencją Żeglugi Powietrznej,
9. brak uwzględnienia oddziaływań innych lotnisk operujących w rejonie przedsięwzięcia<sup>2</sup>.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie tak w toku postępowania, jak również w treści decyzji nie odniósł się do ww. uwag. W doktrynie wskazuje się, że „organ jest obowiązany także do rozważenia uwag i wniosków złożonych w ramach postępowania z udziałem społeczeństwa i wzięcia pod uwagę wyników tego postępowania przy wydawaniu decyzji. Zakres tych protestów winien skłonić organ do rozpatrzenia ze szczególną wnikliwością podnoszonych zastrzeżeń<sup>3</sup>”. Brak odniesienia się do istotnych uwag, w szczególności do braku przeprowadzenia badań emisji hałasu lotniczego w różnych warunkach atmosferycznych oraz braku jednoznacznego wskazania zasięgu emisji hałasu w zakresie tras ruchu lotniczego, powoduje wrażenie pozorności administracyjnego postępowania w celu wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W jego trakcie nie doszło bowiem do zbadania treści raportu, a uwagi stron postępowania( w tym Gminy Baranów) zostały rozpatrzone pozornie. Należy zaznaczyć, iż zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie NSA nie jest dopuszczalne, aby jedyną podstawą służącą ocenie zarzutów zgłoszonych do treści raportu były wyjaśnienia złożone przez

<sup>1</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2015 r. ,II OSK 1858/13, Legalis nr 1248529.

<sup>2</sup> Źródło: Uwagi i wnioski Gminy Baranów przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

<sup>3</sup> A. Jaworowicz-Rudolf, Kasiński Michał (red.), Stahl Małgorzata (red.), Właźlak Katarzyna (red.), Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym, Lex 2015.

jego autora. Gmina Baranów wezwała inwestora tj. spółki Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. (dalej spółka CPK) do ustosunkowania się do wniosków i uwag zgłaszanych w toku postępowania<sup>4</sup>. Organ nie wezwał inwestora do złożenia wyjaśnień przed wydaniem decyzji oraz nie ustosunkował się do braków raportu, które powodują jego istotne naruszenie. W związku z tym działania organu stanowią naruszenie art. 80 ust. 1 pkt. 3 ustawy ooś, albowiem pominął przy wydawaniu zaskarżonej decyzji wynik postępowania z udziałem społeczeństwa, co uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy organowi I instancji do ponownego rozpoznania. Zaniedbania tego nie można usunąć w postępowaniu odwoławczym z uwagi na zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Uniemożliwia ona rozstrzygnięcie istotnych okoliczności faktycznych na etapie postępowania prowadzonego w II instancji.

W uwagach zgłaszanych przez Gminę Baranów w piśmie z dnia 4 maja 2023r., gmina załączyła przygotowaną przez spółkę Atmoterm Inżynieria Środowiska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie opinię dot. Raportu oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia pn.: Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z urządzeniami i obiektami w obszarze :

- kwalifikacji przedsięwzięcia,
- oddziaływania hałasu lotniczego,
- oddziaływania hałasu drogowego.

Organ nie uwzględnił analizy raportu w odniesieniu uwag wynikających z opracowanej przez spółkę Atmoterm z siedzibą w Warszawie opinii. W wykazie zgłaszanych wniosków i uwag w uzasadnieniu decyzji nie ma jakiegokolwiek informacji o ww. opinii. Należy przypomnieć, że opinia zawierała uwagi i wnioski do raportu oceny oddziaływania na przedsięwzięcie. Wskazywano w niej, iż zasadne jest przeprowadzenie na etapie projektu budowlanego postępowania w sprawie ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Brak uwzględnienia w uzasadnieniu decyzji ww. opinii stanowi naruszenie art. 80 ust. 1 pkt. 3 ustawy ooś. W ocenie Gminy Baranów organ nie zapoznał się z ww. opinią, czego dowodem jest brak jej uwzględnienia w wykazie wniosków i uwag w uzasadnieniu decyzji. W związku z powyższym decyzja nie ma właściwej podstawy wydania, albowiem nie spełnia kryteriów określonych w art. 80 ust. 1 ustawy ooś. Z tego względu udział społeczeństwa w postępowaniu był pozorny, a zgłoszone istotne uwagi zostały ostatecznie zignorowane przez organ.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie naruszył również przepis postępowania administracyjnego mające istotny wpływ na jego wynik.

W dniu 4 maja 2023r. Gmina Baranów, Powiat Grodziski, Powiat Pruszkowski, Powiat Warszawski Zachodni, Miasto Sochaczew, Gmina Grodzisk Mazowiecki, Gmina Błonie, Gmina Brwinów, Gmina Jaktorów, Gmina Teresin, Gmina Nowa Sucha, Gmina Wiskitki wystosowały do

---

<sup>4</sup> Źródło: Stanowisko Gminy Baranów przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie pismo zawierające wniosek o ponowne zweryfikowanie raportu oceny oddziaływania na przedsięwzięcie pn. Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z urządzeniami i obiektami niezbędnymi do jego funkcjonowania<sup>5</sup>.

Pismo nie zostało zatytułowane jako wnioski i uwagi do raportu oceny oddziaływania na przedsięwzięcie. Zgodnie z art. 222 kpa *"o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna"*. Organ nie uwzględnił pisma w wykazie wniosków i uwag składanych w trybie art. 79 ustawy ooś. Zaniedbanie to uzasadnia wniosek proceduralny, iż organ pominął przy wydawaniu zaskarżonej decyzji treść przedmiotowego pisma, ponieważ nie ustosunkował się w uzasadnieniu decyzji do wniosku o ponowne zweryfikowanie raportu dla przedsięwzięcia w celu uzupełnienia jego braków. Prawdą jest, iż samorzady składające pismo nie zatytułowały jego treści. Uznały bowiem, iż wniosek jest również pismem przewodnim w celu dołączenia opinii Atmoterm Inżynieria Środowiska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Jednakże w orzecznictwie podkreśla się prymat treści pisma nad jego tytułem. *„O tym czy dane pismo strony stanowi odwołanie od decyzji czy też nie, decyduje nie jego tytuł, a treść i zawarte w piśmie wnioski strony, co do dalszego toku postępowania*<sup>6</sup>*”*. W podobnym tonie wypowiada się doktryna, iż *„ciężar kwalifikacji prawnej pisma spoczywa na organie administracji publicznej, który musi samodzielnie ustalić, z jakim pismem ma do czynienia. Osoba wnosząca pismo nie musi wykazywać się znajomością prawa w tym zakresie. Analizy pisma należy dokonywać na podstawie art. 222 w zw. z art. 233–235, 240 KPA, które tworzą zasadę jednotorowości proceduralnej*<sup>7</sup>*”*. Tym samym samorzady składające pismo przewodnie mogły zawrzeć w nim wniosek o zweryfikowanie raportu oceny oddziaływania na przedsięwzięcie w celu jego uzupełnienia. Natomiast do organu należało zweryfikowanie treści pisma. Brak dokonania weryfikacji pisma potwierdza argument o pozorności w prowadzeniu postępowania mającego na celu wydanie decyzji środowiskowej, przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 7 kpa w zw. z art. 78 ust. 1 kpa organ pominął m.in. wniosek Gminy Baranów z dnia 4 maja 2023r. o ponowne zweryfikowanie raportu w celu jego uzupełnienia. Zgodnie z treścią art. 7 kpa *„w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”*. Na podstawie najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, *stosownie do art. 7 KPA obowiązkiem organu administracji publicznej jest z urzędu lub na wniosek stron podjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Realizację tej zasady zapewniają przede wszystkim przepisy regulujące postępowanie*

<sup>5</sup> Źródło: Pismo samorządów z dnia 4 maja 2023r.

<sup>6</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 26 stycznia 2016 r. , o sygn. akt. III AUa 101/15, Lex nr 2032446.

<sup>7</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 8, Warszawa 2023.

dowodowe. Zgodnie z art. 77 § 1 KPA organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać materiał dowodowy, a następnie go rozpatrzyć. Następnie organ winien na podstawie całości zgromadzonego materiału dowodowego ocenić czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 KPA). Zakres prowadzonego postępowania dowodowego określony jest przepisami prawa materialnego, z których to przepisów wynika, co stanowi do istotnych elementów stanu faktycznego sprawy<sup>8</sup>. Natomiast zgodnie z art. 78 § 1 kpa „żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy”. Gmina Baranów podkreśla, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie nie zbadał w prawidłowy sposób raportu o oddziaływaniu na przedsięwzięcie w zakresie złożonych uwag. Pomiął również wniosek m. in. Gminy Baranów z dnia 4 maja 2023r. o ponowne zweryfikowanie raportu w celu jego uzupełnienia. Okoliczności dowodowe wskazujące na liczne braki w raporcie oddziaływania na przedsięwzięcie ( w szczególności braki wymienione w niniejszym piśmie odnoszące się do negatywnego oddziaływania akustycznego), powinny skutkować nałożeniem na inwestora obowiązku uzupełnienia raportu. Brak podjęcia przez organ przed wydaniem decyzji próby wezwania inwestora do uzupełnienia braków raportu, wskazuje na stronnictwo w prowadzeniu postępowania. Ignorowanie istotnych uwag dotyczących negatywnego oddziaływania akustycznego, może w przyszłości spowodować trwałe pogorszenie zdrowia lub życia wielu mieszkańców. Należy podkreślić, iż oddziaływania akustyczne portu lotniczego jest jego najbardziej istotnym oddziaływaniem na otoczenie. Powinno ono być wnikliwie zbadane przez organ, także z uwzględnieniem uwag zgłoszonych do raportu. Tymczasem organ I instancji sprzecznie z treścią art. 81 kpa przyjął nie uzasadnione domniemanie faktyczne, że raport zawiera prawidłowe stanowisko w zakresie oddziaływania akustycznego analizowanego przedsięwzięcia.

Nadto Gmina Baranów wskazuje, że w odniesieniu do uwag dotyczących oddziaływania akustycznego i ochrony przed hałasem Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie w lakoniczny sposób wyjaśnił wątpliwości w ww. zakresie<sup>9</sup>. Judykatura podkreśla „że „w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Wyrażana przez tę regulację m.in. zasada prawdy obiektywnej zobowiązuje organ prowadzący postępowanie do podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością. W myśl art. 77 § 1 KPA organ administracji publicznej jest zobowiązany w sposób wyczerpujący zebrać (a następnie rozpatrzyć) cały materiał dowodowy<sup>10</sup>”. Regionalny Dyrektor

<sup>8</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 2023 r., o sygn. akt. III OSK 7064/21, Legalis nr 2901586.

<sup>9</sup> Zob. s. 282 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

<sup>10</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 lutego 2023 r. I SA/G1 1401/22, Legalis nr 2891390.



Ochrony Środowiska w Warszawie pominął z kolei wnioski dowodowe Gminy Baranów z dnia 4 oraz 5 maja 2023r. Tym samym organ naruszył podstawową zasadę kodeksu postępowania administracyjnego- prawdy obiektywnej, albowiem nie rozpatrzył całego materiału dowodowego.

W dniu 7 czerwca 2023r. Gmina Baranów wystosowała pismo w którym wezwała inwestora tj. spółki Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. (dalej spółka CPK) do ustosunkowania się do wniosków i uwag zgłaszanych w toku postępowania. Organ wskazał, iż ww. wniosek wpłynął do siedziby Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie w dniu 13 czerwca 2023r.<sup>11</sup> Jednakże organ nie odpowiedział na wniosek, a także nie ustosunkował się do treści wniosku w uzasadnieniu decyzji. Tym samym organ ostatecznie nie uwzględnił wniosku, w konsekwencji czego naruszył zasadę prawdy obiektywnej, wyrażonej w treści art. 7 kpa. Wskazanie wpłynięcia wniosku Gminy Baranów nie powoduje również spełnienia warunków, bez których nie można wydać decyzji środowiskowej, wyrażonych w art. 80 ust. 1 ustawy ooś. Organ po raz kolejny nie wziął pod uwagę wniosku złożonego przez gminę. Z tego względu można domniemywać, iż całe postępowanie zostało przeprowadzone dla pozor, z góry założonym rezultatem akceptacji treści raportu niezależnie od uwag do niego zgłoszonych.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydał decyzję z błędami w ustaleniach stanu faktycznego. Organ wskazał złe identyfikatory względem opisu. Na stronach: 79, 81 decyzji znajdują się wadliwe dane<sup>12</sup>. W literaturze podkreśla się, że „organ obowiązany jest natomiast wykazać w uzasadnieniu decyzji, że w sposób prawidłowy i wyczerpujący zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy. W odniesieniu do realizacji obowiązku wynikającego z art. 7 KPA przez organy administracji publicznej wypowiedział się niezwykle szeroko WSA w Białymstoku, podkreślając, że "postępowanie administracyjne oparte jest na zasadzie prawdy materialnej (obiektywnej), co oznacza, że celem postępowania jest ustalenie tej prawdy w oparciu o fakty i okoliczności udowodnione. Dotarcie do prawdy materialnej następuje dzięki zgromadzeniu odpowiedniego materiału dowodowego, a następnie jego ocenie. Organ administracji powinien podjąć wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7 KPA)<sup>13</sup>". Tym samym popełnione błędy stanie faktycznym potwierdzają o pozorności przeprowadzonego przez organ postępowania administracyjnego. Powinny skutkować uchycieniem decyzji oraz przekazaniem sprawy organowi I instancji do ponownego rozpoznania.

Należy wskazać, iż decyzja zawiera błędne informacje. W uzasadnieniu wskazano nieistniejące działki: terytorium nieruchomości: „140503\_2.0001.514 obręb Stanisławów<sup>14</sup>”, „140503\_2.0022.22/1

<sup>11</sup> Zob. s. 271 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

<sup>12</sup> Zob. str. 79- Poz. 109 oraz str. 81- Poz.171.

<sup>13</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 8, Warszawa 2023.

<sup>14</sup> Zob. s. 72 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

obręb Boża Wola<sup>15</sup>”, „140503\_2.0001.718/3 obręb Stanisławów<sup>16</sup>. Nadto organ wskazał w uzasadnieniu decyzji błędne identyfikatory np.: 140503\_2.0019.280/3” czyli opis Stara Pułapina obręb Gole ma numer 08 czyli powinno być 140503\_2.0008.280/3<sup>17</sup>, 140503\_2.0017.654/3” czyli opis Regów obręb Gole ma numer 08 czyli powinno być 140503\_2.0008.652,654/3. Skala błędów jest większa, z tego względu Gmina Baranów załącza ich przykładowy wykaz<sup>18</sup>. W związku z powyższym decyzja jest wadliwa i powinna zostać uchylona. Stan faktyczny powinien być ustalony w sposób niewątpliwy. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ustalona dla przedsięwzięcia jakim jest budowa największego lotniska w Polsce nie powinna zawierać błędów. Liczne braki oraz błędy w ustaleniu stanu faktycznego potwierdzają, iż postępowanie administracyjne mające na celu wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach było iluzoryczne.

Nadto decyzji środowiskowej brakuje właściwej kwalifikacji przedsięwzięć do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko m.in.:

a) na str. 2 decyzji pkt A.2.8 wskazuje, że w ramach inwestycji realizowane będą obiekty w których prowadzone będą naprawy statków powietrznych<sup>19</sup>. Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 17 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839, ze zm.) zalicza się instalacje do budowy lub naprawy statków powietrznych. Zaskarżona decyzja nie uwzględnia tej kwalifikacji,

b) W decyzji znajduje się informacja „Jak wynika z opinii sanitarnej, w celu zaopatrzenia przedmiotowego przedsięwzięcia w wodę, planuje się wykonanie ujęć wód podziemnych, które będą wykorzystywane zarówno na etapie budowy, jak i w okresie eksploatacji lotniska. Woda pochodząc będzie z czwartorzędowych poziomów wodonośnych występujących bezpośrednio na obszarze lotniska. Zakłada się wykonanie łącznie 16 studni głębinowych, o głębokości około 100-150 m każda<sup>20</sup>.” Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 43 lit. b ww. rozporządzenia zalicza się wiercenia wykonywane w celu zaopatrzenia w wodę, z wyłączeniem wykonywania ujęć wód podziemnych o głębokości mniejszej niż 100 m. Zaskarżona decyzja nie uwzględnia tej kwalifikacji,

c) w decyzji znajduje się informacja „(...) w związku z realizacją inwestycji konieczne będzie usunięcie około 73,5 tys. drzew, z czego ponad 60 tys. Wchodzących w skład zadrzewień śródpolnych. Jedyne około 5 tys. drzew stanowią lasy<sup>21</sup>.” Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 88 lit. b ww. rozporządzenia zalicza się wylesienie mające na

---

<sup>15</sup> Zob. s. 76 ibidem.

<sup>16</sup> Zob. s. 76 ibidem.

<sup>17</sup> S. 78 ibidem.

<sup>18</sup> Źródło: Błędy w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

<sup>19</sup> Zob. s. 2 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

<sup>20</sup> Zob. s. 223 ibidem.

<sup>21</sup> Zob. s. 327 ibidem.

celu zmianę sposobu użytkowania terenu o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha. Zaskarżona decyzja nie uwzględnia tej kwalifikacji. Powyższe ponownie potwierdza o pozorności w przeprowadzonym postępowaniu administracyjnym.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska powinien przeprowadzić postępowanie mające na celu wydanie decyzji środowiskowej w sposób budzący zaufanie jego uczestników do organu. Zgodnie z art. 8 § 1 kpa *organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania*. W literaturze podkreśla się, że, *„zasada zaufania stanowi swoistą kłamrę, spinającą wszystkie pozostałe zasady ogólne postępowania administracyjnego (tak m.in. S. Rozmaryn, O zasadach ogólnych, s. 903 – można z niej bowiem wyinterpretować również zasadę praworządności, informowania, uwzględniania interesu obywatela itd.)*. Powyższe stanowisko należy uznać za aktualne także w świetle współczesnego orzecznictwa. Między innymi w wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26.3.2015 r. (II SA/Go 78/15, Legalis) wprost wskazano, że *„zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa określa wyraźnie to, co im-plicite jest zawarte w zasadzie praworządności. Z zasady wyrażonej w art. 8 KPA wynika bowiem przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej<sup>22</sup>”*.

W ocenie Gminy Baranów organ przeprowadził postępowanie w sposób jednostronnym bez wnikliwej analizy zgłoszonych zarzutów oraz w sposób wykluczający potrzebę uzupełnienia raportu złożonego przez inwestora. Prawdą jest, iż zgodnie z zasadą szybkości i prostoty postępowania organ powinien dążyć do stosunkowo wczesnego wydania decyzji środowiskowej. Jednakże w niniejszej sprawie związanej z budową największego lotniska w Polsce, organ nie przeprowadził wnikliwej analizy materiału dowodowego, dążąc do jak najszybszego wydania decyzji. Było to w istocie postępowanie w sprawie zatwierdzenia raportu niezależnie od uwag do niego zgłoszonych, a nie określenia środowiskowych uwarunkowań badanego przedsięwzięcia. Zgodnie z przekazem medialnym spółki CPK *„obszerny, liczący 20 tysięcy stron raport oceny oddziaływania na środowisko dla Centralnego Portu Komunikacyjnego. To kamień milowy inwestycji i jedno z najważniejszych dokonań spółki w 2022 roku. Dokument to efekt wielomiesięcznych, szczegółowych badań przyrodniczych prowadzonych w miejscu powstania i w najbliższym otoczeniu inwestycji. Istotny wkład w jego treść miały prace terenowe zespołu około 50 ekspertów i specjalistów z zakresu ochrony środowiska, m.in. botaników, ichtiologów, ornitologów, herpetologów, chiropterologów, akustyków, geologów i geodetów<sup>23</sup>”*. Pomimo obszerności dokumentacji, Gmina Baranów oraz jej mieszkańcy wskazali na liczne braki raportu, w szczególności na braki związane z negatywnym oddziaływaniem akustycznym.

<sup>22</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 8, Warszawa 2023.

<sup>23</sup> Źródło: <https://www.cpk.pl/pl/dla-mieszkancow/wniosek-o-decyzje-srodowiskowa-dla-lotniska>.

Pozorne ustosunkowanie się przez organ do uwag i wniosków Gminy Baranów oraz jej mieszkańców skutkuje wydaniem wadliwej decyzji. Należy wskazać, iż brak wezwania inwestora przed wydaniem decyzji, wskazuje na stronniczość postępowania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie. W związku z powyższym zarzut naruszenia zasady pogłębiania zaufania przez organ należy uznać za uzasadniony.

Zgodnie z art. 10 § 1 kpa „organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”. Natomiast zgodnie z § 2 „organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną”. Gmina Baranów podkreśla, iż w istocie sposób prowadzenia postępowania w I instancji uzasadniania wniosek, iż organ naruszył art. 10 kpa, ponieważ informował strony o każdym stadium postępowania nie podejmując merytorycznej oceny raportu. W istocie stronom zapewniono tylko pozorny udział w postępowaniu, a stanowiska zgłoszone przez strony zostały w całości pominięte bez ich szczegółowej analizy.

W literaturze wskazuje się, iż „akt administracyjny jest prawidłowy jeżeli odpowiada wszelkim przesłankom stawianym mu przez porządek prawny. Jest natomiast wadliwy, spreczny z prawem, jeśli narusza jakikolwiek przepis obowiązującego prawa.”<sup>24</sup>. Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z urządzeniami i obiektami niezbędnymi do jego funkcjonowania należy uznać za sprzeczną z prawem, albowiem narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego oraz przepis art. 80 ust. 1 ustawy ooś.

W związku z tym wydanie wadliwej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności powinno zostać wstrzymane z uwagi na wywołanie przez wykonanie decyzji nieodwracalnych skutków prawnych. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, *instytucja przewidziana w art. 108 KPA ma charakter wyjątku od zasady niewykonywania decyzji nieostatecznych. Przesłanki uzasadniające taki rygor muszą być zatem poddawane ścisłej wykładni. Omawiany rygor może być nadany decyzji tylko w sytuacji, gdy jest to niezbędne dla ochrony wartości wskazanych w art. 108 § 1 KPA. Niezwłoczne wdrożenie decyzji w życie będzie "niezbędne" wówczas, gdy nie można się obejść w danym czasie i istniejącej sytuacji bez natychmiastowego wykonania praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, ponieważ zwłoka w ich wykonaniu zagraża dobrom chronionym. Organ administracji działa wobec tego w sytuacji, która ma znamiona stanu nagłej konieczności administracyjnej. A contrario należy przyjąć, że wówczas gdy w sprawie nie występuje takie realne*

---

<sup>24</sup> E. Ochendowski, Prawo Administracyjne- część ogólna, Toruń 2018, s. 207.

zagrożenie dla wskazanych wartości, brak jest podstaw do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności<sup>25</sup>.

W związku z powyższym należy zaznaczyć, iż w niniejszym postępowaniu dot. wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia nie zaszły znamiona nagłej konieczności administracyjnej i nie zachodzą potrzeby niezbędnego wdrożenia decyzji w życie. Należy zaznaczyć iż wydanie wadliwej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia powinno skutkować wstrzymaniem rygoru natychmiastowej wykonalności z uwagi na możliwe nieodwracalne skutki faktyczne i prawne na bardzo dużym terenie jego oddziaływania.

Nadto należy zaznaczyć, iż zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych „nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie może nosić zamiaru przyspieszenia procesu inwestycyjnego oraz otworzenia w ten sposób możliwości podejmowania określonych działań przez inwestora w sytuacji, gdy przepisy ustawowe uzależniają te działania od wykazania się przez inwestora decyzją ostateczną<sup>26</sup>”. W związku z tym nadanie prawnie nieuzasadnionego rygoru natychmiastowej wykonalności na decyzję, w której nie rozpoznano uwag stron pozwala przystąpić inwestorowi do dalszego realizacji przedsięwzięcia niezależnie od skutków dla stron postępowania. Praktyka taka w sposób oczywisty narusza zasadę demokratycznego państwa prawa określoną w art. 2 Konstytucji RP. Wynika z niej wymóg ochrony interesów stron postępowania i wnikliwego wyjaśnienia zarzutów w postępowaniach, w których ochrona ta powinna się materializować.

Mając na uwadze zgłoszone zarzuty, wnoszę o:

1. uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia;
2. wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji z uwagi na wywołanie przez wykonanie decyzji nieodwracalnych skutków prawnych.

Wójt Gminy Baranów  
Agata Trzop-Szczyplorska

<sup>25</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2012 r., o sygn. akt. I OSK 1892/11, Legalis nr 778595.

<sup>26</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 maja 2019 r. o sygn. akt IV SA/Wa 700/19, Legalis nr 2320528.

#### Załączniki:

1. Uwagi i wnioski Gminy Baranów przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, z dnia 5 maja 2023 r.
2. Stanowisko Gminy Baranów przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 7 czerwca 2023 r.
3. Pismo samorządów z dnia 4 maja 2023r.,
4. Opinia do „Raportu oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia pn.: Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z urządzeniami i obiektami w obszarze kwalifikacji przedsięwzięcia, oddziaływania hałasu lotniczego, oddziaływania hałasu drogowego Atmoterm Inżynieria Środowiska sp. z o.o.
5. Przykładowe błędy w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.