

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 kwietnia 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Małgorzata Małaszewska-Litwiniec
Sędziowie	sędzia WSA Łukasz Krzycki (spr.) sędzia WSA Wanda Zielińska-Baran
Protokolant	Andrzej Malinowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2007 r.

sprawy ze skarg **WWF Polska - Światowego Funduszu na Rzecz Przyrody,
Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków i Stowarzyszenia Pracownia na
Rzecz Wszystkich Istot – Oddział Podlaski**

na postanowienie **Ministra Środowiska**

z dnia 14 lipca 2006 r. nr **DOOŚ-8062/2006**

w przedmiocie **uzgodnienia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację
inwestycji**

1. uchyla zaskarżone postanowienie i poprzedzające je postanowienie **Ministra Środowiska z dnia 21 kwietnia 2006 r.;**
2. zaskarżone postanowienie nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku;
3. zasądza od **Ministra Środowiska** na rzecz skarżących **WWF Polska - Światowego Funduszu na Rzecz Przyrody, Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków, Stowarzyszenia Pracownia na Rzecz Wszystkich Istot – Oddział Podlaski** kwotę po 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Załącznik nr 1 do wyroku
Nadawane do odbiorcy
Artur Dray
starszy sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Zaskarżonym do Sądu Administracyjnego postanowieniem z dnia 14 lipca 2006 r. Minister Środowiska, na zasadzie art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a., uchylił w części swoje postanowienie z dnia 21 kwietnia 2006 r. (sprostowane postanowieniem z dnia 10 lipca 2006 r.) w przedmiocie uzgodnienia, w ramach postępowania poprzedzającego wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (zwanej dalej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach) polegającego na budowie obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej nr 8. Minister, uchylając poszczególne punkty postanowienia, orzekł jednocześnie w zakresie spraw przedmiotowo się w nich mieszczących. M.in. w wyniku modyfikacji pkt I. postanowienia wskazano, iż przekroczenie doliny rzeki Rospudy ma nastąpić w ramach wariantu tunelu drogowego (długość 1200 m.) albo estakady dziesięcioprzęsłowej. Uprzednio dopuszczono jedynie przekroczenie doliny Rospudy w wariacie tunelu drogowego. Modyfikując pkt III.8. wskazano z kolei, iż projekt budowlany powinien zawierać program kompensacji przyrodniczej określający szczegółowo zakres, miejsce i sposoby wykonania kompensacji przyrodniczej oraz harmonogram realizacji działań. Uzgodnienia dokonywano w myśl art. 48 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 ze zm..).

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia Ministra Środowiska odnosząc się do zarzutów zawartych we wnioskach o powtórne rozpatrzenie sprawy złożonych zarówno przez zainteresowanego realizacją przedsięwzięcia inwestora (Generalna Dyrekcja Budowy Dróg i Autostrad) jak i organizacje ekologiczne, sprzeciwiające się budowie obwodnicy, organ administracji podniósł następujące okoliczności:

- budowa obwodnicy Augustowa jest częścią szeregu działań przewidzianych do realizacji w dłuższej perspektywie czasowej, związanych z budową drogi ekspresowej S-8, zgodnie z przebiegiem wynikającym z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz.U. Nr 128, poz. 1334), przy czym realizacja obwodnicy jest całkowicie nowym przedsięwzięciem; kwestie wpływu całej sieci

- drogowej na obszary chronione „Natura 2000” powinny być przedmiotem analiz i ocen w ramach tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w ramach tworzenia określonego planu - analizy takie wykraczają poza zakres niniejszego postępowania,
- przez wiele lat prowadzono analizy wariantowe przebiegu przedsięwzięcia, co znalazło odzwierciedlenie w prawomocnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z dnia 6 marca 2003 r., przy czym kwestie te są odzwierciedlone w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
 - nie zasadny jest zarzut nie wykazania nadrzędnego interesu publicznego dla budowy obwodnicy, gdyż w raporcie w sposób wystarczający wykazano potrzebę jej realizacji, pomimo konieczności jej przeprowadzenia przez obszary chronione,
 - wskazano, iż, uznając potrzebę rozszerzenia propozycji kompensacji przyrodniczej, w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2006 r. nałożono na inwestora obowiązek opracowania szczegółowego programu takiej kompensacji, w tym monitoringu skuteczności podjętych działań; zgodnie z art. 56 ust. 4 pkt 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska kompensacja zostanie ustalona w decyzji kończącej postępowanie w sprawie ocen,
 - jedynie częściowo zasadne są zarzuty odnośnie uzgodnienia wariantu polegającego na budowie tunelu drogowego na podstawie materiałów nie przedstawiających pełnych informacji o warunkach geologicznych i hydrogeologicznych w dolinie rzeki Rospudy; zwrócono uwagę, iż w związku z tym w postanowieniu Minister nałożył szereg warunków, mających zapewnić ochronę środowiska na etapie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia,
 - ewentualne orzekanie przez wojewodę o utworzeniu strefy ochronnej dla roślin (miodokwiatu krzyżowego) na terenie doliny Rospudy nie stanowi zagadnienia wstępnego w sprawie, zwłaszcza gdy dokumentacja wskazuje na brak zagrożenia dla tego gatunku roślin w związku z realizacją przedsięwzięcia,
 - przebieg obwodnicy został ustalony w prawomocnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz obowiązujących dokumentach planistycznych.

W skargach na postanowienie Ministra Środowiska stowarzyszenia: Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków oraz Pracownia na Rzecz Wszystkich Żywych Istot a także fundacja WWF Polska – Światowy Fundusz na Rzecz Przyrody podniosły następujące zarzuty, żądając uchylecia zaskarżonego aktu:

- obwodnica Augustowa jest częścią planowanego I Paneuropejskiego korytarza transportowego (*Via Baltica*), powinna więc być oceniana w kontekście wpływu całego przedsięwzięcia drogowego na środowisko; obowiązek taki wynika m.in. z treści Konwencji Berneńskiej, a odnośne instytucje nadzorujące jej przestrzeganie zwracają uwagę na potrzebę przeprowadzenia oceny strategicznej dla tego przedsięwzięcia drogowego,
- obwodnica, jako część przedsięwzięcia polegającego na modernizacji drogi krajowej nr 8, powinna podlegać ocenie oddziaływania na środowisko razem z innymi podejmowanymi w tym zakresie działaniami, co wynika z treści art. 46 ust. 1a pkt 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska.; przywołano tu stanowisko organu orzekającego, który wyraził pogląd o potrzebie sumowania poszczególnych realizowanych na terenie jednego województwa odcinków dróg, w kontekście kwalifikacji przedsięwzięcia, w myśl przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. Nr 254, poz. 2573 ze zm.),
- nie uzyskano zgody inwestora na realizację innego wariantu niż wynikał z jego wniosku (budowa estakady), czym naruszono art. 55 ustawy – Prawo ochrony środowiska; naruszeniem tego przepisu jest również uzgodnienie dwu alternatywnych wariantów,
- orzekając w sprawie, pomimo nie kwestionowania okoliczności, iż przedsięwzięcie może mieć negatywny wpływ na dobra przyrodnicze, dla których został ustanowiony obszar „Natura 2000”, nie wykazano braku rozwiązań alternatywnych ani nadrzędnego interesu publicznego, czym naruszono art. 34 ust. 1 i 2, art. 35a ustawy o ochronie przyrody oraz art. 6 ust. 3 i 4 oraz

art. 7 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. UE wyd. spec. 15/t.2 s.102 ze zm.); w szczególności nie rozważono wariantów alternatywnych przebiegu obwodnicy, omijających obszary „Natura 2000” uwzględniając m.in., iż żadne względy, w szczególności o charakterze ekonomicznym, nie mogą przeważać nad potrzebą ochrony dóbr objętych ochroną w ramach sieci obszarów „Natura 2000”,

- w świetle art. 35 ust. 1 i art. 35a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.) uzgodnienie nie może pomijać kwestii kompensacji przyrodniczej, pomimo, iż mają być one rozstrzygnięte dopiero decyzją końcową - wydaną po uzyskaniu uzgodnienia; kwestie zakresu, miejsca, terminu i sposobu nie mogą być rozstrzygane dopiero w projekcie budowlanym,
- nie odniesiono się do zarzutów dotyczących raportu o oddziaływaniu na środowisku; zdaniem skarżących raport taki nie może być całościowym zbiorem dokumentów wykonanych w ciągu wielu lat; naruszono wymagania dotyczące konkretności, spójności i integralności raportu, w szczególności nie zidentyfikowano w sposób wystarczający zagrożeń dotyczących bezpośrednio gatunków chronionych w ramach obszarów „Natura 2000”; wykonany raport nie dotyczy zagrożeń, jakie mogą się wiązać z realizacją koncepcji tunelu drogowego,
- naruszono art. 124 § 1 K.p.a. nie oznaczając w postanowieniu wszystkich stron postępowania,
- uniemożliwiono stronom zapoznanie się z zebrany materiał dowodowy, czym naruszono zasadę zapewnienia udziału stronie w postępowaniu, co może stanowić podstawę wznowienia postępowania w myśl art. 145 § 1 pkt 1 lit b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w zw. z art. 145 §. 1 pkt 4 K.p.a.,
- zaskarżone postanowienie zostało wydane pomimo, iż postanowienie Ministra Środowiska z dnia 10 lipca 2006 r. o sprostowaniu oczywistych błędów w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2006 r. nie było ostateczne,

Sygn. akt IV SA/Wa 2319/06

- zignorowano, iż toczy się postępowanie na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody w przedmiocie ustalenia strefy ochronnej dla miodokwiatu krzyżowego w dolinie rzeki Rospudy, co stanowi zagadnienie wstępne w myśl art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a.,
- naruszono regulacje dyrektyw: Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. UE wyd. spec. 15/t.1 s.98 ze zm.), Parlamentu Europejskiego i Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. UE wyd. spec. 15/t.1 s.248 ze zm.) oraz ww. 1992/043/EWG; zwrócono przy tym uwagę, iż w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2006 r. Minister Środowiska uznał wariant przebiegu drogi przez dolinę Rospudy na estakadzie, jako nie wykonalny w kontekście zobowiązań Polski w kontekście przepisów wskazanych dyrektyw a następnie, w zaskarżonym postanowieniu, dopuścił jego realizację,
- przepis art. 10 ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 954). nie może sanować wadliwych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o ile realizacja przedsięwzięcia naruszałaby zasady wynikające ze wskazanych wyżej regulacji wspólnotowych.

Wniesiono również dalej idący wniosek to jest o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia, przywołując następującą argumentację:

- podnoszone przez skarżących argumenty dotyczące naruszenia prawa, stanowią przesłankę do stwierdzenia nieważności postanowienia w świetle art.11 ustawy - Prawo ochrony środowiska, w zw. z art. 156 §. 1 pkt 7, należy bowiem przyjąć, iż skoro prawodawca przewidział sankcję nieważności dla wadliwych decyzji tym bardziej sankcja ta dotyczy dotkniętych wadliwością postanowień,
- wskazywane naruszenia prawa mają charakter rażący, a więc w sprawie zastosowanie znajdą przepisy art. 156 §. 1 pkt 2 K.p.a.,
- wyczerpane są przesłanki nieważności wynikające z art. 156 § 1 pkt 4 K.p.a., gdyż z rozdzielnika postanowienia wynika, iż zostało

ono skierowane do organów gmin, nie zaś do właściwych osób prawnych a także do osób reprezentujących organizacje ekologiczne, nie zaś tych organizacji, jako osób prawnych.

Skarżący wnieśli również o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W skargach sformułowano także wniosek o wystąpienie przez Sąd z pytaniem prejudycjalnym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu na zasadzie art. 234 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864), podnosząc, iż rozpatrzenie sprawy wymaga właściwej interpretacji przepisów prawa wspólnotowego na gruncie rozpatrywanego stanu faktycznego, w kontekście zakresu związania organów państwa stanem prawnym ukształtowanym przed wejściem Polski do Unii Europejskiej.

W odpowiedzi na skargę Minister Środowiska wniósł o jej oddalenie, odwołując się do argumentacji zawarte w zaskarżonym postanowieniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd nie uwzględnił wniosku o skierowanie pytania prejudycjalnego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, na zasadzie art. 234 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, gdyż właściwa wykładnia stosownych regulacji prawodawstwa wspólnotowego nie rodzi wątpliwości Sądu. Nie było także sporu pomiędzy stronami, co do prawidłowego rozumienia treści tych regulacji. W ocenie Sądu kwestią kluczową w sprawie było wyłącznie właściwe ustalenie stanu prawnego w świetle regulacji prawa krajowego z uwzględnieniem treści regulacji normatywnych wspólnotowego porządku prawnego.

Skargi zasługują na uwzględnienie, gdyż zaskarżone postanowienie zostało wydane z naruszeniem prawa, choć nie wszystkie zawarte w nich zarzuty są zasadne.

W rozpatrywanej sprawie inwestor (GDDKiA) dysponował prawomocną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z dnia 6 marca 2003 r., w której określono przebieg obwodnicy Augustowa. Przebieg ten określony był również w obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego stanowiących prawo

Sygn. akt IV SA/Wa 2319/06

miejscowe tj. uchwale Rady Gminy w Nowince z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów Gminy Nowinka położonych w ciągu projektowanej drogi nr S 19 (Dz.U. Woj. Podl. Nr 26, poz. 414), uchwale Rady Miejskiej w Augustowie z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów miasta Augustowa, położonych w ciągu projektowanej drogi krajowej nr S 19 (Dz.U. Woj. Podl. Nr 4 z 2000 r. poz. 37) i uchwale Rady Miejskiej w Augustowie z dnia 30 czerwca 2000 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów gminy Augustów, położonych w ciągu projektowanej drogi krajowej nr S 19 (Dz.U. Woj. Podl. Nr 21, poz. 284).

Zarówno rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej (decyzja) jak i odpowiednie regulacje o charakterze normatywnym zostały przyjęte przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, a więc w okresie gdy na obszarze polskim nie obowiązywało prawodawstwo wspólnotowe.

W sprawie jest bezsporne, jeżeli chodzi o ustalenia faktyczne, iż projektowane przedsięwzięcie (obwodnica Augustowa) przebiega przez ustanowiony, w myśl prawodawstwa wspólnotowego, obszar specjalnej ochrony ptaków „Natura 2000 - Puszcza Augustowska” (kod PLB 200002) na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz.U. Nr 229, poz. 2313) oraz przez projektowany specjalny obszar ochrony siedlisk „Natura 2000 - Ostoja Augustowska”. Obszary te, od dnia akcesji, objęte są ochroną w myśl stosownych regulacji wspólnotowych (patrz dyr. 1979/409/EWG i dyr. 1992/043/EWG), które zostały przetransponowane do prawodawstwa krajowego. Ochrona ta polega w szczególności na ograniczeniu możliwości ingerencji, które mogłyby prowadzić do negatywnych skutków dla dóbr przyrodniczych objętych ochroną, przy czym ingerencja taka jest dopuszczalna pod pewnymi warunkami (art. 34 ustawy o ochronie przyrody). W świetle regulacji wspólnotowych, przetransponowanych do prawodawstwa krajowego, kluczowe znaczenie w mechanizmie ochrony obszarów „Natura 2000” ma konieczność przeanalizowania możliwości rezygnacji z podejmowania określonych działań w sytuacji, gdy miałyby wpływać negatywnie na obszary chronione bądź obowiązek rozważania rozwiązań alternatywnych, które wykluczyłyby lub ograniczyły takie oddziaływanie.

W rozpatrywanej sprawie Skarżący zarzucają, iż nie przeanalizowano, w kontekście zapewnienia właściwej ochrony dóbr przyrodniczych obejmowanych ochroną w ramach obszarów „Natura 2000”, możliwości alternatywnego przebiegu obwodnicy Augustowa. Organ administracji natomiast, orzekając dwukrotnie w sprawie, zajął stanowisko, iż generalnie inne warianty były analizowane na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Obecnie ponawianie takiej analizy, w kontekście ochrony obszarów „Natura 2000”, byłoby niezasadne, skoro przebieg drogi został przesądzony przed wejściem w życie regulacji dotyczących ochrony tych obszarów. Organ orzekający w sprawie jest związany skutkami zdarzeń prawnych, które wystąpiły wcześniej.

Stanowiska organu administracji, choć co do zasady trafne, nie można podzielić w kontekście analizy stanu prawnego kształtowanego obowiązującymi krajowymi regulacjami normatywnymi.

W pierwszym rzędzie błędna jest konstatacja o związaniu organu orzekającego w niniejszej sprawie ustaleniami wynikającymi z prawomocnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Brak takiego związania to następstwem, dokonanej ustawą o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw z 2005 roku, zmiany procedury ocen oddziaływania na środowisko w prawodawstwie polskim. Przed dokonaną zmianą procedura ta miała generalnie charakter dwuetapowy i odbywała się przy okazji postępowania w przedmiocie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a następnie na etapie ubiegania się o pozwolenie na budowę (art. 46 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska przed nowelizacją z 2005 roku), przy czym w procedurze ocen oddziaływania na środowisko poprzedzającej wydanie pozwolenia na budowę organ ochrony środowiska był związany ustaleniami wynikającymi z oceny przeprowadzonej na wcześniejszym etapie, czego odzwierciedleniem był zakres samego wymaganego raportu (art. 52 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska przed nowelizacją z 2005 roku). Zmieniając w 2005 roku system procedury ocen prawodawca polski zmodyfikował dotychczasowe zasady, rezygnując m.in. z obowiązku przeprowadzania oceny przed określeniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 46 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska po nowelizacji). Równocześnie wprowadzono zasadę, iż postępowanie w przedmiocie ocen oddziaływania na środowisko jest odrębnym postępowaniem,

Sygn. akt IV SA/Wa 2319/06

kończącym się wydaniem decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań (art. 46 ust. 1). Postępowanie to co do reguły przeprowadza się jednokrotnie (art. 46 ust. 3 ustawy - Prawo ochrony środowiska).

Zniesienie, po nowelizacji z 2005 roku, konieczności przeprowadzenia procedury ocen (kończącej się obecnie uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), przed uzyskaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadkach gdy uzyskanie takiej decyzji jest obecnie niezbędne), oznacza, iż warunki zabudowy mogą być ustalone bez rozważenia kwestii objętych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Inwestor może bowiem wystąpić o decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, czy równocześnie z wnioskiem o jej wydanie. Wyklucza to uznanie, iż właściwy w sprawie organ administracji, orzekając obecnie w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań, jest związany ustaleniami wynikającymi z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym w kwestii możliwości lokalizacji inwestycji w określonym miejscu z uwagi na ograniczenia wynikające z potrzeby ochrony środowiska.

Jedynie na marginesie, trzeba zauważyć, iż wskazane wyżej uwarunkowania (brak związania treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przy wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) miał na uwadze również pośrednio organ administracji orzekający w kontekście określenia rozwiązania technicznego odnośnie sposobu przekroczenia przez obwodnicę doliny rzeki Rospudy. Wskazał bowiem, iż ma być zrealizowana budowa tunelu drogowego lub estakady (przy orzekaniu po raz pierwszy wyłącznie tunelu), podczas gdy stosowana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określiła budowę estakady. W tej sytuacji, artykułowana przez organ administracji, teza o związaniu warunkami wynikającymi z decyzji warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w kontekście przebiegu drogi, przy równoczesnym założeniu braku związania innymi warunkami tej samej decyzji także wydaje się nieprzekonywająca, jako przesłanka ograniczenia stosowania w pełnym zakresie prawodawstwa wspólnotowego w zakresie ochrony obszarów „Natura 2000”.

Trzeba podkreślić, iż w rozpoznawanej sprawie inwestor dysponuje właśnie decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym, co wynika z art. 84 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Wprowadzie od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm.), lokalizacja dróg krajowych odbywała się według odmiennych reguł, w tym kończyła się wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej, jednak w rozpoznawanej sprawie inwestor dysponował decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która w myśl art. 42 ust. 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych zachowała moc, jednak, jak wskazano w świetle obowiązujących przepisów, nie rodzi skutków prawnych takich jak decyzja o lokalizacji drogi krajowej.

W świetle uwarunkowań wynikających z prawa krajowego, nie można także przyjąć, iż w sprawie przebiegu drogi przesądzające znaczenie mogą mieć regulacje aktów prawa miejscowego – planów zagospodarowania przestrzennego. W pierwszym rzędzie trzeba mieć na względzie, iż, w myśl przepisów wskazanej wcześniej ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego nie są wiążące przy określaniu przebiegu drogi, z uwagi na potencjalną możliwość wydania, na wniosek inwestora, decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi z pominięciem postanowień planu.

Tezę o braku związania organu orzekającego odnośnie usytuowania przebiegu drogi potwierdza pośrednio normatywna treść art. 10 ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw z 2005 roku, w myśl którego inwestor dysponujący decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, gdy przedsięwzięcie miałoby oddziaływać na obszary „Natura 2000” został zobligowany do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Regulację tą, wbrew poglądom wyrażonym w skardze należałoby rozumieć, jako odzwierciedlenie woli prawodawcy jak najszerzego zapewnienia ochrony obszarów „Natura 2000”. Z przepisu tego nie wynika, jak to zdają się rozumieć Skarżący, jakoby ograniczał on ochronę obszarów „Natura 2000”, których konieczność zabezpieczenia wynika ze stosownych regulacji wspólnotowych (dyr. 1979/409/EWG i dyr. 1992/043/EWG). Z przepisu tego nie wynika, aby zamiarem prawodawcy, w przypadku procedowania w związku z treścią art. 10, nie była analiza ograniczenia

oddziaływania na obszary „Natura 2000” w kontekście rozważenia innych możliwych wariantów usytuowania przedsięwzięcia. Teza taka byłaby dowolna, w kontekście równoczesnego wprowadzenia nowelą wskazanej wcześniej zasady generalnego braku związania organu orzekającego w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań postanowieniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Odwołując się do treści ww. art. 10 noweli, Sąd miał na uwadze, iż przepis ten nie znajdzie bezpośrednio zastosowania w rozpoznawanej sprawie, gdyż w rozpatrywanym przypadku obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia nie wynikał wyłącznie z faktu jego oddziaływania na obszar „Natura 2000”, w rozumieniu art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska, lecz z samej jego kwalifikacji, jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, w rozumieniu art. 46 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Równocześnie w rozpoznawanej sprawie nie mógł znaleźć zastosowania art. 19 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw z 2005 roku (złożenie przez inwestora wniosku o procedowanie według przepisów dotychczasowych) skoro inwestor nie dysponował decyzją o lokalizacji drogi lecz decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Powyższych konstatacji nie podważa okoliczność, iż ustalenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu są wiążące dla organu wydającego pozwolenie na budowę (art. 55 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wynika z tego wyłącznie, iż w ukształtowanym obecnie systemie prawnym, o ile inwestor nie może uzyskać pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla wariantu realizacji przedsięwzięcia zaakceptowanego w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (np. co do lokalizacji), musi on zaniechać realizacji przedsięwzięcia w przewidywanym wariantcie (ujętym w uzyskanej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu).

Właściwa analiza przepisów prawa krajowego prowadzi do wniosku, iż organ orzekający w sprawie nie był związany odnośnie orzekania co do możliwego przebiegu obwodnicy ani zapadłym przed dniem akcesji rozstrzygnięciem indywidualnym ani aktami prawa miejscowego. W tej sytuacji brak było przeszkód aby ochrona obszarów „Natura 2000” była zapewniona, w myśl prawodawstwa wspólnotowego i krajowego, w pełnym zakresie, a więc aby

Sygn. akt IV SA/Wa 2319/06

przeprowadzana analiza obejmowała także warianty innego przebiegu obwodnicy, w kontekście optymalnego zapewnienia ochrony obszarów.

W tym kontekście należy stwierdzić, iż wobec błędnego określenia uwarunkowań formalnoprawnych nie została przeprowadzona przez organ administracji właściwa analiza możliwych innych przebiegów obwodnicy w kontekście zapewnienia ochrony dóbr przyrodniczych, dla których są ustanowione obszary „Natura 2000”, co musiałoby znaleźć właściwe odzwierciedlenie w uzasadnieniu orzeczenia (a nie wyłącznie w zebranych materiale dowodowym – patrz zawarty w aktach sprawy aneks do raportu o oddziaływaniu na środowisko – Białystok 2005). Oznacza to uchybienie wymaganiom art. 7, 77 i 107 §. 3 K.p.a., co może mieć wpływ na wynik sprawy w świetle obowiązku dokonania pełnej analizy rozwiązań alternatywnych, wynikającego z art. 34 ustawy o ochronie przyrody.

Sąd, orzekając w sprawie, miał na uwadze, iż Europejski Trybunał Sprawiedliwości w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 marca 2006 r. sygn. akt C-209/04 w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciw Republice Austrii (Dz.U. UE C. Nr 131 s. 23) sformułował tezę, iż w o ile stosowne decyzje, dotyczące realizacji przedsięwzięcia, zostały powzięte przed akcesją danego kraju do Unii Europejskiej, kraj taki nie jest związany wymaganiami dotyczącymi zasad ochrony obszarów „Natura 2000” w kontekście analizy wpływu na te obszary przy podejmowaniu dalszych rozstrzygnięć w sprawie. W ocenie Sądu sprawa, w której orzekł Trybunał, nie jest analogiczna do niniejszej. W rozpatrywanej przez siebie sprawie Trybunał podzielił pogląd, iż wydając dalsze orzeczenia w sprawie, odnośnie organy administracji w Republice Austrii były związane wcześniejszym orzeczeniem odnośnie lokalizacji trasy (pkt 12 orzeczenia). W tym zakresie brak jest analogii tej sprawy z niniejszą, co wynika ze wskazanych wyżej uwarunkowań prawa krajowego.

Pominięcie przez organ administracji okoliczności, iż dopuszczalne jest nadal rozważanie czy zasadna byłaby realizacja alternatywnych wariantów przebiegu obwodnicy, przesądza o trafności zarzutu skargi odnośnie nie wykazania, że realizacja przedsięwzięcia, wiążąca się z zagrożeniem dóbr chronionych w ramach sieci obszarów „Natura 2000” leży w interesie publicznym, w rozumieniu art. 34 ustawy o ochronie przyrody. Organ administracji skoncentrował się bowiem na wskazaniu, iż generalnie budowa obwodnicy jest niezbędna, co wykazano w sposób wystarczający, jednak faktycznie z pominięciem

kwestii możliwości jej realizacji w innym przebiegu. Nie można uznać, iż wobec kwestionowania ustaleń w tym zakresie we wnioskach o powtórne rozpatrzenie sprawy, wystarczającym wykazaniem konieczności budowy obwodnicy w wariancie przebiegu wskazanym w prawomocnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest generalne powołanie się w zaskarżonym postanowieniu na treść raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, bez wskazania, które informacje zawarte w tej dokumentacji organ uznał za istotne i przesądzające. Zdawkowe odesłanie w uzasadnieniu postanowienia do treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie czyni zadość wymaganiu wnikliwego rozważenia alternatywnych rozwiązań odnośnie przebiegu obwodnicy, zwłaszcza w kontekście równoległego odwoływania się przez organ do argumentacji, iż ze względów formalnych wariant przebiegu został wcześniej przesądzony. Mając na uwadze szeroki zakres raportu (w aktach załączono także sporządzony aneks), brak jest wskazania które informacje uznano za istotne dla sformułowania konstatacji, iż optymalny jest przebieg określony w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Kwestie te powinny być szczegółowo objaśnione wobec podnoszenia w tym zakresie zarzutów w zażaleniach.

Powyższe względy wykluczają możliwość uznania, iż kwestie wyboru optymalnego przebiegu obwodnicy Augustowa, z uwzględnieniem konieczności ochrony dóbr przyrodniczych, dla których tworzone są obszary „Natura 2000” zostały właściwie przeanalizowane w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonego postanowienia.

Jednocześnie Sąd nie uznał za trafne tych tez skarg, w których wyrażono pogląd o bezwzględnym primacie potrzeby ochrony dóbr przyrodniczych na rzecz których tworzy się obszary „Natura 2000” nad innymi względami określanymi mianem interesu publicznego. Rozważając, czy dopuszczenie realizacji przedsięwzięcia, które może mieć negatywny wpływ na dobra chronione na obszarach „Natura 2000”, pozostaje w interesie publicznym, organ administracji musi rozważyć istnienie rozwiązań alternatywnych *in concreto* uwzględniając także koszty środowiskowe, czy społeczne realizacji alternatywnych rozwiązań. Zawartego bowiem w art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody sformułowania „wobec braku rozwiązań alternatywnych” (analogicznie art. 6 ust. 4 dyr. 1992/043/EWG) nie można rozumieć, w rozpoznawanym przypadku, jako braku

jakiegokolwiek możliwości alternatywnej budowy połączenia drogowego. Takie rozumienie regulacji normatywnej implementującej postanowienia przepisów prawa wspólnotowego jest sprzeczne z zasadami racjonalnego wyjaśniania treści regulacji normatywnych. Bowiem poza odosobnionymi przypadkami, gdy punkt docelowy, którego połączenie komunikacyjne ma być zapewnione, jest zlokalizowany wewnątrz granic obszaru „Natura 2000”, przy obecnym stanie wiedzy i techniki, w każdym przypadku teoretycznie istnieje możliwość realizacji drogi z pominięciem takiego obszaru chronionego. Takie rozwiązanie alternatywne może się wiązać np. z budową drogi przez gęsto zaludnione aglomeracje. Istnienie alternatywnego rozwiązania należy rozważać mając na uwadze szczególnie potrzebę ochrony dóbr objętych specjalnymi formami ochrony przyrody (np. o obszarów o znaczeniu międzynarodowym objętych siecią „Natura 2000”), nie pomijając równocześnie potrzeby racjonalnego równoważenia racji ochrony tych obszarów z innymi względami (m.in. społecznymi czy zachowania zasobów przyrody nie objętych szczególnymi formami ochrony), nie pomijając zasady zrównoważonego rozwoju. Wskazane kwestie powinny być ocenione na podstawie właściwej dokumentacji pozwalającej na rzetelną ocenę potencjalnych skutków realizacji przedsięwzięcia w wersji przebiegu przez obszary „Natura 2000” oraz w wersjach alternatywnych.

Zasadne są także zarzuty skarg odnośnie kwestii dopuszczenia w zaskarżonym postanowieniu wariantów alternatywnych co do przebiegu obwodnicy przez dolinę rzeki Rospudy w wyznaczonym miejscu (wariant estakady i tunelu drogowego) oraz odnośnie kwestii określenia zakresu kompensacji przyrodniczej.

Zaskarżone postanowienie zostało wydane w ramach procedury ocen oddziaływania na środowisko, która kończy się wydaniem końcowego rozstrzygnięcia – decyzji administracyjnej o środowiskowych uwarunkowaniach – przez organ właściwy w sprawie (w tym przypadku wojewodę – art. 46a ust. 7 pkt 1 lit a ustawy - Prawo ochrony środowiska). Zostało ono wydane w ramach postępowania, które kończy się rozstrzygnięciem kwestii enumeratywnie wymienionych w ustawach. Zostały one wskazane w art. 56 ust. 2 i 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz, w rozpoznawanym przypadku, w związku z oddziaływaniem przedsięwzięcia na obszary chronione „Natura 2000”, w art. 35 w zw. z art. 35a ustawy o ochronie przyrody. W toku procedury

Sygn. akt IV SA/Wa 2319/06

ocen wymagane są uzgodnienia dokonywane m.in. z wyspecjalizowanym organem ochrony środowiska - w rozpatrywanym przypadku z Ministrem Środowiska (art. 48 ust. 2 pkt 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska). Przepisy nie określają szczegółowo, co ma być przedmiotem uzgodnienia, w szczególności nie wynika z ich treści, aby miał być nim projekt decyzji. W tej sytuacji, organ uzgadniający rozstrzyga kierując się ogólnie zakresem swojej kompetencji oraz informacjami zawartymi we wniosku inwestora (art. 48 ust. 3 pkt 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska) oraz zgromadzonym materiałem dowodowym w szczególności informacjami zawartymi w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 48 ust. 3 pkt 2) oraz innymi opracowaniami i dokumentami czy analizami, o ile zostaną zgromadzone lub sporządzone dla celu postępowania. Istotne znaczenie odgrywa okoliczność, iż w procedurze ocen generalnie ustawowy zakres kompetencji organu prowadzącego postępowanie główne i organu uzgadniającego jest tożsamy (organ prowadzący postępowanie główne, z uwagi na jego cel, wykonuje w tym przypadku także zadania z zakresu ochrony środowiska).

W tej sytuacji organ uzgadniający, o ile uzna, na podstawie wyczerpującej dokumentacji, iż realizacja przedsięwzięcia w warunkach proponowanych przez inwestora jest dopuszczalne, może swoje orzeczenie ograniczyć do uzgodnienia (wyrażenia zgody). W takim przypadku, organ wydający końcowe orzeczenie w sprawie (wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach) może swobodnie orzekać w granicach sprawy określonej w art. 56 ust. 2 i 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska i art. 35 ustawy o ochronie przyrody. Organ uzgadniający może także, poprzez określenie warunków uzgodnienia, zajmować stanowisko przedmiotowo w kwestiach przesądzanych potem decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Zajęcie stanowiska odnośnie kwestii środowiskowych uwarunkowań, czy to poprzez samo uzgodnienie, czy też poprzez określenie warunków w kontekście m.in. dopuszczalności realizacji przedsięwzięcia w określonym miejscu i określonych parametrach oraz odnośnie warunków realizacji takiego przedsięwzięcia (np. co do koniecznych środków ochronnych czy wymaganego zakresu kompensacji), jest dopuszczalne dopiero gdy wszystkie okoliczności sprawy są, w ocenie organu uzgadniającego, na tyle wyjaśnione, aby orzekanie w sprawie było zasadne. Wynikające z ustawy uzależnienie orzeczenia w sprawie przez określony organ administracji (tu wojewodę) od zajęcia

stanowiska przez inny organ administracji (w rozpoznawanym przypadku równocześnie wyższej instancji) wyklucza dopuszczenie, aby organ uzgadniający mógł zająć pozytywne stanowisko odnośnie realizacji przedsięwzięcia, wyrażając jednocześnie pogląd, iż określone kwestie wymagają dalszego wyjaśnienia przez organ zwracający się o uzgodnienie. O ile bowiem kwestie te mają istotnie znaczenie w sprawie powinny być rozważone także przez organ uzgadniający. Organ uzgadniający jednak, w normalnym toku postępowania w procedurze ocen oddziaływania na środowisko, nie będzie już zajmował żadnego stanowiska w sprawie (w rozpoznawanym przypadku jedynie w związku z wykonywaniem równocześnie funkcji organu odwoławczego od decyzji wojewody o środowiskowych uwarunkowaniach, o ile środek odwoławczy zostałby złożony). Ze względu na cel uzgodnienia, dokonywanego na zasadzie art. 48 ust. 2 pkt 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska, a więc możliwość zajęcia, wiążącego stanowiska przez wyspecjalizowany organ w kontekście całokształtu kwestii rozstrzyganych w postępowaniu głównym - wszystkie istotne dla orzekania zagadnienia muszą być wyjaśnione w wystarczającym stopniu przed uzgodnieniem. Dotyczy to zgromadzenia właściwego materiału dowodowego, na który, w kontekście rozpoznawanej sprawy, musi się składać m.in. właściwie sporządzona dokumentacja, analizy, opracowania i plany.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, Sąd uznał za trafne zarzuty skarg, w których podniesiono wadliwość uzgodnienia przebiegu obwodnicy w dwu wariantach technicznych - tunelu lub estakady. Nie wątpliwie bowiem (abstrahując od okoliczności, czy zakładany przebieg jest optymalny, co nie było właściwie przeanalizowane przez organ uzgadniający) jeden z możliwych wariantów musi być bardziej korzystny, z punktu widzenia ochrony dóbr przyrodniczych dla których tworzone są obszary „Natura 2000”. Jak wynika z treści zaskarżonego postanowienia (str. 4), uzgadniając wariant przebiegu obwodnicy w tunelu drogowym nie rozeznano dostatecznie kwestii warunków hydrogeologicznych. Trafnie podniesiono także w skardze, iż w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2006 r. wyrażono pogląd (patrz str. 6), iż wariant przebiegu obwodnicy estakadą, jest gorszy, z uwagi na konieczność zapewnienia jak najszerzej ochrony dóbr przyrodniczych, dla których tworzy się obszary „Natura 2000”. Z kolei, w zaskarżonym postanowieniu dopuszczono, jako alternatywę realizację tego wariantu, nie wskazując

w uzasadnieniu okoliczności, jakie przesądziły o zmianie stanowiska organu w tym zakresie. Skutkiem wydania postanowienia uzgadniającego kwestia, który wariant realizacji obwodnicy jest bardziej optymalny musi być rozstrzygnięta przez organ administracji prowadzący postępowanie główne, co podważa celowość dokonywania uzgodnienia. W świetle treści uzasadnienia zaskarżonego postanowienia możnaby wnosić, iż uzgodnienie zostało dokonane pomimo braku dostatecznej wiedzy, jakie środki i rozwiązania techniczne są najbardziej właściwe w celu optymalnego zapewnienia ochrony obszarów „Natura 2000”. Orzeczono więc bez właściwego wyjaśnienia sprawy, czym naruszono art. 7 i 77 § 1 K.p.a. Uchybienie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Oдноśnie uzgadniania wariantu przekroczenia doliny rzeki Rospudy w tunelu drogowym, nie trafny jest natomiast zarzut skarg, wywodzony z tezy o niedopuszczalności uzgodnienia innego wariantu technicznego realizacji przedsięwzięcia niż przedkładany przez inwestora. Jak wskazano, kompetencje organu uzgadniającego, w przypadku procedury ocen oddziaływania na środowisko, dotyczą generalnie analogicznych kwestii, co organu wydającego końcowe orzeczenie w sprawie. W sytuacji, gdy po dostatecznym wyjaśnieniu sprawy (a więc pełnym przeanalizowaniu oddziaływania wariantu alternatywnego) organ uzgadniający uzna za dopuszczalną realizację przedsięwzięcia jedynie w innym wariantcie niż wnioskowany przez inwestora, swoje stanowisko może wyrazić w jednostronnym postanowieniu, warunkując uzgodnienie, na podstawie art. 48 ust. 2 pkt 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska, od zastosowania wskazanych, innych niż przewidywane przez inwestora, rozwiązań technicznych, w związku z treścią art. 55 wskazanej ustawy. O ile orzeczenie takie stanie się ostateczne, organ wydający końcowe orzeczenie w sprawie jest nim związany w tym zakresie, iż, o ile inwestor nie wyrazi zgody na realizację przedsięwzięcia w wariantcie uzgodnionym, konieczne jest wydanie decyzji odmownej (wskazany art. 55 ustawy - Prawo ochrony środowiska). Co do zasady więc uzgodnienie wariantu alternatywnego byłoby dopuszczalne, o ile wyjaśniono w sposób wystarczający, iż jego realizacja zapewniłaby optymalną ochroną obszarów „Natura 2000”.

Zasadne natomiast są zarzuty skarg, co do wadliwości zaskarżonego postanowienia odnośnie problematyki wymaganej kompensacji przyrodniczej. Kwestia ta wymaga przesądzenia na etapie

wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 35 w zw. z art. 35a ustawy o ochronie przyrody). Powinna więc zostać wyjaśniona poprzez zgromadzenie stosownej i wystarczająco szczegółowej dokumentacji przed dokonaniem uzgodnienia. W szczególności wystarczająco szczegółowe propozycje w tym zakresie powinny zostać sformułowane w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 52 ust. 1 pkt 7 ustawy - Prawo ochrony środowiska). W przeciwnym razie uzgodnienie nie obejmowałoby kwestii zastosowania właściwych działań kompensujących. W rozpatrywanej sprawie organ administracji wskazał konieczność sporządzenia w przyszłości odpowiedniego programu dotyczącego zakresu, terminu i sposobu kompensacji (pkt III.8 postanowienia) bez zawarcia konkretnych wiążących wytycznych w tym zakresie (poza zagadnieniem kompensacji w drzewostanie). Dodatkowo, w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2006 r., potwierdzono w uzasadnieniu (str. 8), iż program ma być sporządzony dla potrzeb projektu budowlanego. W tej sytuacji organ administracji z jednej strony wskazał, iż pełna dokumentacja nie została sporządzona, co może oznaczać przedwczesność orzekania w przedmiocie uzgodnienia. Jednocześnie błędnie zasugerowano w treści orzeczenia, iż sporządzenie takiej dokumentacji mogłoby nastąpić już po wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lecz przed wydaniem pozwolenia na budowę. Należy wskazać, iż organ prowadzący postępowanie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko, na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, nie ma już możliwości zajmowania wiążącego stanowiska w sprawie (np. odnośnie kwestii kompensacji przyrodniczej). Organ wydający pozwolenie na budowę określa jedynie w jego treści wymagania odnośnie kompensacji mając na uwadze m.in. wynik postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko (art. 75 ust. 3 i 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska). Także i w tym przypadku orzeczono więc bez właściwego wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy, czym naruszono art. 7 i 77 § 1 K.p.a. Uchybienie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Zasadny jest również zarzut uchybienia treści art. 10 § 1 i art. 81 K.p.a. Z akt nie wynika aby organ administracji powiadomił strony postępowania (w tym działające na prawach strony organizacje ekologiczne) stosując stosowny tryb doręczenia (art. 49 K.p.a. w zw. z art. 46a ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska) o zgromadzeniu pełnego materiału dowodowego w sprawie, aby możliwe było zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem dowodowym przed

Sygn. akt IV SA/Wa 2319/06

wydaniem orzeczenia. Jednak tego typu uchybienie przepisom postępowania, mogące w pewnych przypadkach stanowić przesłankę uchylenia orzeczenia, na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 lit c ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie mogłoby stanowić podstawy wznowienia postępowania, na zasadzie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., gdyż strony mogły uczestniczyć w postępowaniu, choć w pewnym zakresie ich prawa procesowe zostały naruszone.

Z uwagi na konieczność ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, uwzględniając generalną zasadę rozpatrywania sprawy w dwu instancjach (art. 15 K.p.a.) przy czym w przypadku załatwiania sprawy przez organ naczelny zasada ta jest realizowana przez przyznanie środka odwoławczego w formie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 w zw. z art. 144 K.p.a.), Sąd uchylił zarówno zaskarżone postanowienie jak i poprzedzające je postanowienie w tym samym przedmiocie.

Sąd nie uwzględnił wniosków o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia.

Nie trafne jest stanowisko, jakoby w sprawie mógł znaleźć zastosowanie art. 11 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Przepis ten, jako wprowadzający wyjątek od reguły, kiedy jest możliwe stwierdzenie nieważności orzeczeń (art. 156 § 1 pkt 1-6 K.p.a.), co stanowi wyjątek od zasady niewzruszalności ostatecznych rozstrzygnięć, nie może być interpretowany rozszerzająco. Kwestionowane orzeczenie nie zostało także wydane z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.), choć, jak wcześniej wskazano, organ administracji dopuścił się uchybień, które musiały skutkować uchyleniem zaskarżonego postanowienia. Nie trafny jest także zarzut skierowania orzeczenia do podmiotów nie będących stroną w sprawie. Powoływany tzw. rozdzielnik postanowienia wskazuje komu ma być ono doręczone, co nie musi obywać tożsame z określeniem stron postępowania. Wskazanie, iż postanowienie powinno być doręczone organom gmin, czy też osobom reprezentującym osoby prawne nie wyczerpuje znamion określonych w art. 156 § 1 pkt 4 K.p.a.

Nie są zasadne równocześnie pozostałe zarzuty skarg.

Poza zakresem postępowania, zakończonego wydaniem zaskarżonego postanowienia, są kwestie potrzeby przeprowadzenia tzw. strategicznych ocen oddziaływania na środowisko realizowanej

sieci drogowej czy dróg w tzw. korytarzu transportowym *Via Baltica*. Kwestie realizacji takich ocen regulują przepisy odrębne (tytuł I dział VI rozdział 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska). Przepisy te statuują obowiązek przeprowadzania określonych ocen na etapie tworzenia odnośnych programów, jednak nie nakładają obowiązku tworzenia takich programów. Poza zakresem niniejszej sprawy administracyjnej są zagadnienia, czy merytorycznie zasadne byłoby stworzenie określonego programu i poddanie go analizie, nie zależnie od okoliczności, czy jest to postulowane z punktu uwiedzenia realizacji zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych (np. Konwencji Berneńskiej). Poza ramami rozpoznawanej sprawy jest także zagadnienie, czy przyjmując w drodze stosownego rozporządzenia (w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych) plan przebiegu dróg, zachowano wymagania wynikające ze wskazanych regulacji dotyczących obowiązku przeprowadzania tzw. „strategicznych” ocen oddziaływania na środowisko.

Wskazane kwestie związane z właściwym stosowaniem przepisów dotyczących tzw. ocen „strategicznych” nie wchodzi materialnie w zakres orzekania w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań, a więc nie mogą być uwzględnione przez organ administracji orzekający w tym przedmiocie. Tym samym zagadnienia te nie mogły być przedmiotem orzekania przez organ uzgadniający, na podstawie art. 48 ust. 2 pkt 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Orzekając w sprawie nie naruszono także art. 46 ust. 1a ustawy - Prawo ochrony środowiska, z którego wynika obowiązek wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla całego przedsięwzięcia realizowanego na obszarze województwa. W analizowanym przypadku, jak wynika z wniosku inwestora, aktualnie realizowanym „całym przedsięwzięciem”, w rozumieniu regulacji, jest budowa obwodnicy Augustowa na określonym odcinku drogi krajowej nr 8. Bez znaczenia jest, iż generalnie planowana jest przebudowa drogi także na innych odcinkach. Kwestie te nie mają wpływu na ocenę wpływu na środowisko konkretnego przedsięwzięcia. Będą one analizowane na etapie realizacji odrębnych przedsięwzięć. Natomiast kwestie racjonalnego kształtowania całego systemu dróg, pod kątem uwarunkowań ekologicznych, mają być generalnie, w świetle regulacji normatywnych, rozważane w ramach prowadzenia wskazanych wyżej „strategicznych” ocen oddziaływania na środowisko, co nie wiąże się, jak wskazano, z niniejszym postępowaniem administracyjnym.

Nie trafne są generalne zarzuty, co do formy sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Ustawowym wymogiem jest zawarcie w raporcie stosownych opisów i przedstawienie zagadnień w formie graficznej (art. 52 ustawy – Prawo ochrony środowiska). Jego integralną częścią nie muszą być analizy czy opracowania stanowiące podstawę zawartych opisów czy opracowań graficznych. Opracowania takie, o ile stanowią podstawę określonych konstatacji zawartych w raporcie, mogą być precyzyjnie przywołane w jego treści, tak aby możliwe było odniesienie do właściwej dokumentacji. Nie można też podzielić poglądu, iż dla potrzeb sporządzenia raportu w każdym przypadku jest konieczne wykonywanie odrębnych, kolejnych analiz i opracowań. Możliwe jest odwołanie do opracowań wykonanych wcześniej (także do innych celów) o ile są one merytorycznie przydatne i nie utraciły swojej aktualności. Kwestie te musi rozważyć autor raportu, a mogą być one poddane weryfikacji przez organ administracji oceniający wartość raportu, jako dokumentacji stanowiącej jeden z dowodów w sprawie.

Natomiast poza oceną Sądu pozostała, podnoszona w skardze kwestia przydatności raportu sporządzonego w niniejszej sprawie w kontekście zarzutów, iż niedostatecznie identyfikuje zagrożenia dla dóbr chronionych w ramach obszarów „Natura 2000”, wynikające z realizacji obwodnicy w przyjętym wariantcie przebiegu. Szczegółowe zarzuty w odnośnie tego zagadnienia nie były przedmiotem rozważań organu administracji właściwego do orzekania w sprawie, a więc zarzuty skargi w kontekście obowiązku właściwego uzasadnienia orzeczenia można uznać za uzasadnione. Wobec potrzeby powtórnego rozpatrzenia sprawy, w zakresie m.in. ustalenia, czy raport zawiera pełną ocenę i porównanie alternatywnych wariantów przebiegu obwodnicy, zajmowanie przez Sąd stanowiska w sprawie właściwego przygotowania konkretnego raportu byłoby przedwczesne.

Nie trafny jest zarzut nie oznaczenia imiennie wszystkich stron postępowania w treści zaskarżonego postanowienia. Generalnie obowiązek wskazania stron wynika z treści art. 124 § 1 K.p.a. (analogicznie dla decyzji art. 106 § 1 K.p.a.). Wskazanie to może mieć znaczenie z perspektywy możliwości egzekwowania decyzji. Służy też generalnie określeniu, kogo organ traktował jako strony na etapie postępowania, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia ustalenia, czy orzeczenie ma charakter ostateczny (tzn. czy wyekspirował termin wniesienia środków odwoławczych dla podmiotów traktowanych jako

strony konkretnego postępowania). Wskazana reguła, imiennego wymieniańa w orzeczeniu stron postępowania, nie dotyczy sytuacji, gdy z uwagi na przepis szczególny (tu art. 46a ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska) znajdzie zastosowanie art. 49 K.p.a. Uproszczony sposób doręczenia prawodawca przewiduje z uwagi na określone ważne przesłanki np. względ na większą ilość stron postępowania. Wprawdzie w niektórych przypadkach oznaczenie imienne strony może być niezbędne (gdy wynika z przepisu nakładającego obowiązek imiennego doręczania orzeczenia pewnym kategoriom stron lub z innych powodów – np. w rozpatrywanej sprawie oznaczenie podmiotu, na którego rzecz wydawane jest rozstrzygnięcie tj. inwestora). W innych przypadkach imienne wymieniańa wszystkich pozostałych stron postępowania jest zbędne i byłoby niezasadne. Bowiem, z punktu widzenia wydania tego rodzaju orzeczenia, doręczanego na zasadzie art. 49 K.p.a., generalnie bez znaczenia jest określanie, kto był faktycznie traktowany, jako jego strona, z uwagi na szczególny sposób doręczenia rozstrzygnięcia oraz określania terminu wnoszenia środków odwoławczych. W sytuacji, gdy prawodawca zwolnił organy administracji od obowiązku doręczania orzeczenia, mając na względzie potrzebę uproszczenia procedury w pewnego rodzaju sprawach, co wiąże się też m.in. ze zwolnieniem z potrzeby ponoszenia znacznych kosztów ze środków publicznych (ustalenie kręgu stron, doręczenia itp.), nie racjonalne byłoby uznanie, iż równocześnie konieczne jest ustalenie precyzyjnego kręgu stron postępowania, jedynie w celu zamieszczenia wykazu stron w orzeczeniu. Uwzględniając, iż prosta wykładnia językowa art. 124 § 1 K.p.a. nadawałaby temu przepisowi treść, jaką trudno byłoby przypisać normie ustanowionej przez racjonalnego prawodawcę, uprawnione jest więc sięgnięcie do wykładni systemowej i celowościowej, która musi prowadzić do wskazanej wyżej konkluzji, o braku obowiązku zamieszczania wykazu stron w postępowaniach, gdzie doręczenia odbywają się poprzez publiczne ogłoszenie. Trafność prezentowanej wykładni potwierdza niekwestionowana wieloletnia praktyka administracyjna stosowania wskazanych regulacji w analogicznych sprawach (sprawy scaleniowe, lokalizacyjne itp.).

Nie trafny jest zarzut wadliwości zaskarżonego postanowienia z uwagi na jego wydanie przed terminem wniesienia środków odwoławczych od postanowienia z dnia 10 lipca 2006 r. o sprostowaniu oczywistych błędów w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2006 r.. W

myśl art. 143 K.p.a. nawet ewentualne wniesienie środków odwoławczych nie ma wpływu generalnie na wykonanie postanowienia. W tej sytuacji procedowanie organu w tym zakresie nie naruszało prawa.

Nie można również podzielić zarzutu naruszenia art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a. z uwagi na prowadzenie postępowania dotyczącego ustanowienia strefy ochronnej roślin na terenie, gdzie planowana jest inwestycja. Wskazany przepis proceduralny, obligujący organ administracji do zawieszenia postępowania, ma zastosowanie jedynie gdy stan prawny nie jest jasny (nie może być oceniony bez przeprowadzenia określonego odrębnego postępowania administracyjnego lub sądowego). W rozpoznawanej sprawie sytuacja taka nie zaistniała. Do czasu zakończenia postępowania w przedmiocie ustanowienia strefy ochronnej, na zasadzie art. 60 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, stan prawny dla orzekania w sprawie realizacji obwodnicy można ocenić jako jednoznaczny. Na terenie doliny rzeki Rospudy nie obowiązują ograniczenia, jakie mogłyby wynikać z ustanowienia strefy ochronnej.

Poza oceną Sądu w niniejszej sprawie pozostała kwestia, czy dopuszczalna jest realizacja obwodnicy Augustowa w wariantcie przebiegu proponowanym przez inwestora. Kwestie te muszą być wcześniej wnikliwie rozważone przez właściwy organ administracji.

Z przytoczonych wyżej przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 135 i 145 § 1 pkt 1 lit c ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji. O zwrocie kosztów orzeczono na podstawie art. 200 ustawy.

Rozpoznając ponownie sprawę, organ administracji rozważy, czy sporządzona dokumentacja może stanowić podstawę orzekania odnośnie wariantu przebiegu i rozwiązań technicznych przy realizacji obwodnicy Augustowa (w tym kwestii kompensacji przyrodniczej), w kontekście wymaganego zakresu ochrony dóbr przyrodniczych, dla których tworzone są obszary chronione „Natura 2000”. Organ orzekanie w sprawie, mając na uwadze ocenę prawną wyrażoną w niniejszym orzeczeniu. Organ będzie mieć przy tym na uwadze ewentualne

Sygn. akt IV SA/Wa 2319/06

zaistnienie nowych okoliczności faktycznych lub prawnych, po wydaniu niniejszego wyroku.



Za zgodność z oryginałem
Nr. 2319/06, 2319/06, 2319/06, 2319/06

Andrzej Dział
starszy sekretarz sądowny