



Warszawa, 24 maja 2018 r.

MINISTER
INWESTYCJI I ROZWOJU

DLI.2.6621.5.2018.MLi.3
NK: 65674/18



DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm.), zwanej dalej „kpa”, po zapoznaniu się z odwołaniem Towarzystwa Ochrony Środowiska „Las” z siedzibą w Napachanie od decyzji Wojewody Wielkopolskiego z dnia 6 grudnia 2017 r., znak: IR-III.7820.4.2016.2, zmieniającej ostateczną decyzję Wojewody Wielkopolskiego nr 8/2016 z dnia 26 października 2016 r., znak: IR-III.7820.4.2016.2, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie obwodnicy miejscowości Kępno w ciągu drogi ekspresowej S11 (droga krajowa) – odcinek I od km 0+764,87 do km 4+382,42,

umarzam postępowanie odwoławcze.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 7 marca 2016 r., uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „inwestorem” wystąpił do Wojewody Wielkopolskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Budowa obwodnicy miejscowości Kępno w ciągu drogi ekspresowej S11 – Odcinek I od km 0+000,00 do km 4+382,42”.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Wielkopolski decyzją nr 8/2016 z dnia 26 października 2016 r., znak: IR-III.7820.4.2016.2, zezwolił na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie obwodnicy miejscowości Kępno w ciągu drogi ekspresowej S11 (droga krajowa) - odcinek I od km 0+764,87 do km 4+382,42, zwaną dalej „decyzją ZRID Wojewody Wielkopolskiego”.

Decyzja Wojewody Wielkopolskiego, wobec nie złożenia od niej odwołań, stała się ostateczna w dniu 3 grudnia 2016 r.

Wnioskiem z dnia 13 października 2017 r., uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, inwestor wystąpił do Wojewody Wielkopolskiego o zmianę, na podstawie art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą Prawo budowlane”, decyzji ZRID Wojewody Wielkopolskiego, w związku z istotnymi zmianami w zatwierdzonym projekcie budowlanym dotyczącymi zmiany parametrów technicznych rowów przydrożnych i przepustów usytuowanych wzdłuż drogi S11 oraz zmiany lokalizacji wylotów Wyl2 i W(k) 6.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Wielkopolski wydał w dniu 6 grudnia 2017 r. decyzję, znak: IR-III.7820.4.2016.2, zwaną dalej „decyzją zmieniającą Wojewody Wielkopolskiego”, zmieniającą, na podstawie art. 36a ustawy Prawo budowlane, decyzję ZRID Wojewody Wielkopolskiego i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od decyzji zmieniającej Wojewody Wielkopolskiego odwołanie, za pośrednictwem organu I instancji, wniosło Towarzystwo Ochrony Środowiska „Las” z siedzibą w Napachanie.

Skarżąca organizacja ekologiczna wskazała, że przedmiotem *decyzji zmieniającej Wojewody Wielkopolskiego* była zmiana parametrów technicznych rowów przydrożnych i przepustów usytuowanych wzdłuż drogi S11 oraz zmiany lokalizacji wylotów Wyl2 i W(k)-6, które to urządzenia zostały objęte postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 23 września 2016 r., znak: WOO-II.4242.21.2016.JS.6, uzgadniającym warunki realizacji ww. przedsięwzięcia, zwanym dalej „*postanowieniem uzgadniającym*”.

W ocenie Towarzystwa Ochrony Środowiska „Las” lokalizacja wylotów Wyl2 i W(k)-6 określona była w punkcie 1.3 *postanowienia uzgadniającego*. Wobec powyższego - według skarżącej organizacji ekologicznej - tylko Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu, był organem właściwym do wypowiedzenia się czy zmiana decyzji o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej wpłynie lub nie, na środowisko.

Skarżąca organizacja ekologiczna wskazała, iż z *decyzji zmieniającej Wojewody Wielkopolskiego* wynika, iż organ I instancji nie zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z prośbą o wyrażenie opinii w tej sprawie, co doprowadziło do naruszenia art. 30 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*”.

Przy piśmie z dnia 20 lutego 2018 r. skarżąca organizacja ekologiczna przesłała kopię pisma Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 15 lutego 2018 r., znak: WOO-II.070.8.2018.JS.1.

Odwołanie złożono w terminie.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 94, ze zm.) – jest obecnie Minister Inwestycji i Rozwoju, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

Zgodnie z przepisem art. 127 § 1 *kpa*, od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Oznacza to, że dopuszczalne jest wyłącznie odwołanie pochodzące od strony postępowania. Postępowanie odwoławcze jest oparte w pełni na zasadzie skargowości. Podstawowym obowiązkiem organu odwoławczego, przed merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy, jest ustalenie, czy odwołanie zostało wniesione przez podmiot mający legitymację do skorzystania z takiego środka zaskarżenia. Za niedopuszczalne należy uznać rozpatrzenie odwołania, które zostało złożone przez podmiot nie będący stroną postępowania administracyjnego.

Co do zasady, prawo do wniesienia odwołania służy także uczestnikom postępowania na prawach strony, tj. organizacji społecznej uczestniczącej w postępowaniu (art. 31 § 3 *kpa*), prokuratorowi (art. 188 *kpa*), Rzecznikowi Praw Obywatelskich [art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.)], i innym podmiotom określonym w przepisach szczególnych. Zgodnie z art. 31 § 3 *kpa*, organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony. Organizacja społeczna jest uprawniona do wniesienia odwołania, jeżeli uczestniczyła w postępowaniu przed organem pierwszej instancji na prawach strony.

Podkreślić jednak należy, iż na mocy przepisów odrębnych może nastąpić ograniczenie zakresu stosowania w całości uregulowań art. 31 *kpa* w pewnych rodzajach spraw. Przepisem takim jest z pewnością art. 28 ust. 3 ustawy *Prawo budowlane*, wyłączający stosowanie art. 31 *kpa* w sprawach pozwoleń na budowę.

Jednocześnie zauważyć należy, że art. 11i ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1496, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, przewiduje, iż w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nieuregulowanych w *specustawie drogowej* stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy Prawo budowlane*, z wyjątkiem art. 28 ust. 2 tejże ustawy. Co za tym idzie, w pełni uzasadnione jest, w przypadku istotnego odstąpienia od projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,

dokonanie jego zmiany, na podstawie art. 36a *ustawy Prawo budowlane*, poprzez zmianę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w zakresie dotyczącym zatwierdzenia projektu budowlanego.

Zgodnie z art. 28 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*, przepisów ust. 2 i 3 art. 28 nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*

Za postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę – w ocenie *Ministra* – w niniejszej sprawie należy uznać postępowanie w sprawie zmiany zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. A zatem ww. art. 28 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane* ma również zastosowanie w przypadku postępowanie w sprawie zmiany, na podstawie art. 36a *ustawy Prawo budowlane*, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Postępowanie w sprawie zmiany decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi odrębną sprawę procesową w stosunku do postępowania o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. W związku z powyższym, w sytuacji gdy weryfikacji decyzji wydanych w postępowaniu o zmianę zezwolenia na realizację inwestycji drogowej domaga się organizacja społeczna, możliwość jej udziału w tym postępowaniu winna być badana w oparciu art. 28 ust. 4 *ustawy Prawa budowlanego*.

Zasadą postępowania w sprawie zmiany zezwolenia na realizację inwestycji drogowej jest niemożność udziału w nim organizacji społecznych, przy czym ustawodawca dopuścił jeden wyjątek, jakim jest udział organizacji ekologicznej, o jakiej mowa w art. 44 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*. A zatem, ww. art. 28 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane* ma zastosowanie wówczas, gdy z przepisów powołanej wyżej *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* będzie wynikało, że postępowanie w sprawie zmiany zezwolenia na realizację inwestycji drogowej jest postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa, tj. sytuacji, w której w ramach postępowania w sprawie zmiany decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej była przeprowadzana ponowna ocena oddziaływania na środowisk.

W takim przypadku za stronę omawianej decyzji należy uznać organizację ekologiczną, która to organizacja może zgłosić swój udział w postępowaniu zarówno poprzez złożenie stosownych uwag i wniosków w terminie 21 dni od dnia podania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania, na zasadach określonych w art. 33 ust 1 pkt 7 w związku z art. 90 ust. 2 pkt 1 i art. 98 ust. 4 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* jak i poprzez zgłoszenie swojego udziału także po upływie terminu na składanie uwag i wniosków.

Zgodnie z treścią art. 44 ust. 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeśli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, a także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji.

Z art. 88 ust. 1 i art. 90 ust. 2 pkt 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* wynika, iż w postępowaniu w sprawie wydania albo zmiany decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej udział społeczeństwa jest wymagany wyłącznie w przypadku ponownego przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, która jest dokonywana w ściśle określonych przypadkach. Mianowicie zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 2 i art. 88 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego*, ponowną ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się, jeżeli konieczność jej przeprowadzenia została stwierdzona przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach bądź na wniosek inwestora złożony do organu właściwego do wydania decyzji lub jeżeli organ właściwy do wydania decyzji stwierdził, że we wniosku o wydanie decyzji zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach a ponadto, jeżeli inwestycja dotyczy budowy instalacji do spalania paliw.

W ramach postępowania zakończonego wydaniem *decyzji zmieniającej Wojewody Wielkopolskiego* nie była przeprowadzana ponowna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Ponowna ocena oddziaływania inwestycji na środowiskowo była przeprowadzana jedynie w postępowaniu zakończonym wydaniem *decyzji ZRID Wojewody Wielkopolskiego*.

Nałożony w decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 22 marca 2010 r., znak: RDOŚ-30-OO.II-66191-81/09/js, ustalającej środowiskowe uwarunkowanie dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi S11 obwodnicy Kępna, na odcinku od km 0+000 do km 12+174,65, obowiązek ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, został zrealizowany przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu *postanowieniem uzgadniającym*, wydanym w postanowieniu zakończonym wydaniem *decyzji ZRID Wojewody Wielkopolskiego*.

A zatem jedynie postępowanie zakończone wydaniem *decyzji ZRID Wojewody Wielkopolskiego* stanowiło postępowanie wymagające udziału społeczeństwa. Postępowanie w sprawie zmiany decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi odrębną sprawę procesową w stosunku do postępowania o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

Dlatego też, na kolejnych etapach realizacji ww. przedsięwzięcia, jeżeli w ramach postępowania o zmianę decyzji o zezwoleniu na realizacji ww. inwestycji drogowej nie była przeprowadzona ponowna ocena oddziaływania inwestycji na środowisko, jak ma to miejsce w postępowaniu zakończonym wydaniem *decyzji zmieniającej Wojewody Wielkopolskiego*, to nie jest to już postępowanie z udziałem społeczeństwa, o którym stanowi art. 28 ust. 4 *ustawy Prawa budowlanego*. Oznacza to, że organizacja ekologiczna nie posiada w przypadku takich postępowań możliwości udziału w nim na prawach strony w świetle dyspozycji art. 44 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*. Jeżeli nie przeprowadzono ponownej oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia, to nie ma zastosowania art. 44 ust. 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*.

Wprawdzie Towarzystwo Ochrony Środowiska „Las” z siedzibą w Napachanie jest organizacją ekologiczną, to jednak postępowanie w sprawie zmiany decyzji *ZRID Wojewody Wielkopolskiego* nie jest postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa w rozumieniu przepisów *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*.

Z tego względu, iż w ramach postępowania w sprawie zmiany zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej nie przeprowadzono ponownej oceny oddziaływania na środowisko, postępowanie to nie stanowiło postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, a tym samym brak ponownej oceny oddziaływania na środowisko wykluczał uprawnienie skarżącej organizacji ekologicznej do uczestniczenia w tym postępowaniu, w tym do złożenia odwołania od *decyzji zmieniającej Wojewody Wielkopolskiego*.

Wobec powyższego, stwierdzić należy, iż skarżąca organizacja ekologiczna w zakresie postępowania o zmianę *decyzji ZRID Wojewody Wielkopolskiego*, nie ma przymiotu uczestnika postępowania na prawach strony.

Tym samym Towarzystwu Ochrony Środowiska „Las” z siedzibą w Napachanie nie służy odwołanie od *decyzji zmieniającej Wojewody Wielkopolskiego*. W konserwacji powyższej argumentacji, organ odwoławczy błędnie prowadził - z odwołania skarżącej organizacji ekologicznej - postępowanie odwoławcze w sprawie *decyzji zmieniającej decyzję Wojewody Wielkopolskiego*, bowiem wykazany brak prawnej możliwości zaskarżenia decyzji w toku instancji z przyczyn podmiotowych powinien skutkować stwierdzeniem niedopuszczalności odwołania na zasadzie art. 134 *kpa*.

W przypadku, kiedy organ stwierdził, że prowadzenie postępowania nie jest możliwe, wobec niedopuszczalności przedmiotowej lub podmiotowej, zobowiązany jest umorzyć postępowanie, co skutkuje koniecznością wydania przez organ decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 *kpa*, a co za tym idzie – zarzuty podniesione przez skarżącą organizację ekologiczną nie mogły zostać rozpatrzone przez organ odwoławczy.

Z uwagi na powyższe, orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsą*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Inwestycji i Rozwoju, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Jednocześnie informuję, że do skargi należy załączyć dowód uiszczenia wpisu od wniesienia skargi w kwocie 200 zł, płatnego w kasie sądu lub na rachunek bankowy sądu wskazany w publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej sądu (<http://bip.warszawa.wsa.gov.pl>). Strony mogą ubiegać się o przyznanie prawa pomocy, polegającego na zwolnieniu z kosztów sądowych oraz ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego. Szczegółowe zasady dotyczące przyznawania prawa pomocy uregulowane są w art. 243-262 *pps*.

MINISTER INWESTYCJI I ROZWOJU
z up. 
Bartłomiej Szczęśniak
Dyrektor
Departamentu Lokalizacji Inwestycji

Otrzymują:

1. Wojewoda Wielkopolski
(za pośrednictwem platformy ePUAP)
2. Pan Wojciech Dryś
pełnomocnik Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad
3. Towarzystwo Ochrony Środowiska „Las” z siedzibą w Napachanie
4. A/a

Do wiadomości:

1. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Opolu
2. Urząd Miasta i Gminy w Kępnie

