

Prof. dr hab. Piotr Korzeniowski, sędzia NSA
Zakład Prawa
Ochrony Środowiska
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Łódzki

Analiza przypadku (case study)

Dopuszczalność wstrzymania zaskarżonego aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 259).

Postanowieniem Wojewódzki Sąd Administracyjny wstrzymał wykonanie decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 16 sierpnia 2022 r., w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia pod nazwą: "IB.2 Etap I i Etap II Prace modernizacyjne na Odrze Granicznej w ramach Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu Odry i Wisły".

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że na podstawie decyzji środowiskowych inwestor otrzymał pozwolenie wodnoprawne, pozwolenia budowlane i wszedł w teren. W decyzji środowiskowej określono natomiast m.in. warunki prowadzenia robót budowlanych. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie można przy tym wykluczyć prawdopodobieństwa, że decyzja środowiskowa wydana przez GDOŚ jest wadliwa. Istnieje zatem możliwość, że wykonywanie prac budowlanych, na warunkach ustalonych w części reformatoryjnej decyzji środowiskowej, które to warunki nie zostały merytorycznie zweryfikowane przez Sąd, doprowadzi do powstania nieodwracalnych szkód w środowisku. W szczególności kontynuowanie realizacji inwazyjnych prac budowlanych przed dokonaniem kontroli ewentualnego wpływu katastrofy ekologicznej na rzece Odrze, co podnoszone jest w zarzutach skargi, na prawidłowość określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia uprawdopodobnia spowodowanie trudnych, a nawet nieodwracalnych szkód w środowisku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że wstrzymanie wykonania decyzji GDOŚ z 16 sierpnia 2022 r., nie uprawnia inwestora do realizacji przedsięwzięcia na podstawie decyzji RDOŚ w Szczecinie z 18 marca 2020 r., WONS-OŚ.4233.1.2017.KK.68, a rozstrzygnięcie Sądu winno skutkować natychmiastowym wstrzymaniem dalszej realizacji przedsięwzięcia.

Pismem z 19 grudnia 2022 r., Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej "GDOŚ", "Organ") wniósł zażalenie na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji GDOŚ z dnia 16 sierpnia 2022 r. Zaskarżonemu postanowieniu zarzucono naruszenie art. 61 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 86f ust. 1 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 (t.j. Dz. U. 2022, poz. 1029; dalej też "ustawa ooś", "ustawa ocenowa").

W uzasadnieniu zażalenia wskazano, że uzasadnienie postanowienia WSA w Warszawie zostało sporządzone w sposób bardzo ogólny. Sąd lakonicznie i niewystarczająco wskazał, jakie okoliczności przesądziły o wydaniu rozstrzygnięcia, ani nie przywołał argumentów, które uzasadniałyby wstrzymanie wykonania decyzji GDOŚ. Prawdopodobnie uzasadnienie powinno stanowić uzewnętrznienie motywów, którymi kierował się Sąd rozstrzygając sprawę, oraz pokazać w sposób wyczerpujący proces myślowy, który powinien być logiczny i spójny. Zdaniem Organu, nie sposób na podstawie przedstawionego przez WSA w Warszawie uzasadnienia wywnioskować, na jakiej podstawie Sąd uznał, że istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia nieodwracalnych szkód w środowisku ani jakie konkretne trudne do odwrócenia skutki wystąpią. Poprzestał jedynie na wskazaniu, że przytoczone przez wnioskodawcę okoliczności (nie wymieniając ich jednak nigdzie) są realne, odnoszą się do rzeczywistości. Sąd zaniechał także wskazania przyczyn, które wskazywałyby na powiązanie wystąpienia "katastrofy ekologicznej" na Odrze z koniecznością wstrzymania wykonania decyzji GDOŚ. Zaznaczone również zostało, że to organ odwoławczy może w toku prowadzonego przez siebie postępowania drugoinstancyjnego stwierdzić, że kontrolowana nieostateczna decyzja jest prawdopodobnie wadliwa i z tego tytułu przyznać stronie ochronę do czasu rozpatrzenia wniesionego odwołania. Tych uprawnień nie ma jednak sąd administracyjny. W ocenie GDOŚ, określone w ostatecznej decyzji środowiskowej przez kompetentne organy administracji warunki realizacji tego przedsięwzięcia są prawidłowe i nie zmienia tego ani odmienne przekonanie skarżących, ani Sądu działającego w trybie art. 61 § 3 p.p.s.a. Dopiero Sąd rozpoznając zarzuty skargi na decyzję może stwierdzić, że nie odpowiada ona prawu, ale wciąż nie będzie on weryfikował merytorycznie określonych w tej decyzji warunków realizacji przedsięwzięcia i nie oznacza to, że poprawione przez Sąd warunki będą dopiero wtedy prawidłowe, co zdaje się sugerować WSA w Warszawie. Organ nadmieniał, że wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie znosi skutku prawnego decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji. Dodał również, że przeprowadzenie analiz środowiska po wystąpieniu katastrofy i uwzględnienie wyników tych analiz w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie dałoby wiarygodnych informacji o możliwym wpływie przedsięwzięcia na środowisko znajdujące się w stanie równowagi ekologicznej, czyli w stanie normalnego funkcjonowania ekosystemów w obszarze objętym oddziaływaniem.

W odpowiedzi na zażalenie, N., D., oraz B., reprezentowane przez profesjonalną pełnomocniczkę, wniosły o:

- oddalenie zażalenia;

- przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu prywatnego pt. "Sprawozdanie Informacyjne. Przyszłość rzeki Odry: Oparte na badaniach naukowych zalecenia dotyczące działań w następstwie spowodowanej przez człowieka katastrofy ekologicznej", autorstwa Christiana Woltera, Jorna Geßnera, Jana Kohlera, Martina Puscha, Tobiasa Goldhammera oraz Stephanie Spahr, z Instytutu Ekologii Wód i Rybołówstwa Śródlądowego im Leibniza / Leibniz- Institut für Gewässerökologie und Binnenfischerei, na okoliczność zaistnienia katastrofy ekologicznej w rzece Odrze i konieczności przeprowadzenia na nowo inwentaryzacji przyrodniczej realizowanej inwestycji, ponieważ dowód ten zawiera informacje niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości a jego przeprowadzenie nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie i okazało się konieczne w świetle twierdzeń zażalenia jakoby zaistnienie katastrofy ekologicznej w rzece Odrze nie miało znaczenia dla rozstrzygnięcia kwestii wstrzymania decyzji objętej zaskarżonym postanowieniem;

- rozważanie przez Naczelny Sąd Administracyjny zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z następującym pytaniem prejudycjalnym: "Czy brak natychmiastowego wstrzymania trwającej realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, mimo wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na mocy orzeczenia Sądu, w

przypadku procedury wieloetapowej, jaka stosowana jest w prawie polskim (w pierwszej kolejności wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i dopiero następnie odpowiedniej decyzji zezwalającej na realizację inwestycji) należy interpretować jako ograniczenie dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, w celu zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji w rozumieniu art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE. L 2012, nr 26, s. 1)?"

- zasądzenie od Organu na rzecz Skarżących kosztów postępowania zażaleniowego wg norm prawem przepisanych, z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu stanowiska wskazano, że prowadzenie prac budowlanych na podstawie decyzji RDOŚ albo decyzji GDOŚ zakłada istnienie stabilnego stanu przyrody, który ustalony został w oparciu o raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, tj. dokument powstały na podstawie inwentaryzacji przyrodniczej dokonanej przed wystąpieniem katastrofy ekologicznej. Działania przewidziane w decyzji RDOŚ oraz decyzji GDOŚ w charakterze środków kompensujących negatywne oddziaływania inwestycji na środowisko zakładają zatem istnienie stabilnego stanu środowiska przyrodniczego. Zdaniem skarżących organizacji, w świetle reguł logicznego myślenia i zasad doświadczenia życiowego - po zaistnieniu katastrofy ekologicznej w rzece Odrze - założenia te przestały być aktualne. Skoro nie jest znany stan gatunków chronionych występujących aktualnie, to nie można racjonalnie ocenić rzeczywistego wpływu prowadzenia prac budowlanych na stan gatunków i siedlisk chronionych. Dotknięcie katastrofą ekologiczną istotnej części populacji określonego gatunku - czego nie zakładano w decyzji RDOŚ i decyzji GDOŚ - może bowiem doprowadzić do jego całkowitego wyginięcia, podczas gdy wykonanie tych prac przed wystąpieniem katastrofy ekologicznej mogłoby doprowadzić do jego wyginięcia tylko w części. Kontynuowanie prowadzonych aktualnie prac budowlanych oznacza zatem realne niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody w siedliskach gatunków chronionych prawem polskim i prawem Unii Europejskiej oraz prowadzi do powstania nie tylko trudnych do odwrócenia skutków, lecz skutków w praktyce nieodwracalnych (odtworzenie zatrutych w wyniku katastrofy ekologicznej siedlisk w połączeniu z ich ciągłym przekształcaniem na skutek realizowanych aktualnie prac budowlanych graniczy bowiem z niemożliwością). Organizacje zaznaczyły jednocześnie, że zażalenie podlega oddaleniu, jeżeli nie ma ona usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu (art. 197 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 184 p.p.s.a.).

W piśmie z 4 stycznia 2023 r. Klub P. wniósł o oddalenie zażalenia i zaznaczył, że Sąd jest obowiązany do prowsólnotowej interpretacji prawa, w tym do zapewnienia skuteczności dyrektyw.

Pismem z 21 grudnia 2022 r., uzupełnionym pismem z 22 grudnia 2022 r., Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej też "Inwestor", "PGWWP") wniosło zażalenie na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji GDOŚ z dnia 16 sierpnia 2022 r. Zaskarżonemu postanowieniu zarzucono naruszenie:

a) art. 61 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 86f ust. 1 ustawy ocenowej poprzez:

- wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji GDOŚ w sytuacji braku spełnienia przesłanek uprawnających do takiego wstrzymania,

- wskazanie, że wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji GDOŚ nie uprawnia inwestora do realizacji przedsięwzięcia na podstawie decyzji RDOŚ w Szczecinie z dnia 18 marca 2020 r., nr WONS-OŚ.4233.1.2017. KK.68 i rozstrzygnięcie Sądu winno skutkować natychmiastowym wstrzymaniem dalszej realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia w sytuacji, gdy taki skutek nie wynika z przepisów prawa, a decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie stanowi zezwolenia na realizację inwestycji;

b) art. 61 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 86f ust. 1, 5 i 6 ustawy ooś poprzez błędną ich wykładnię polegającą na przyjęciu, że wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej jest możliwe po całkowitym wykonaniu tej decyzji, tj. po uzyskaniu na jej podstawie "zezwolenia na inwestycję" (w rozumieniu art. 86 f ust. 5 ustawy ocenowej), pomimo tego, że przepisy art. 86f ust. 5-6 ustawy ooś w sposób jednoznaczny przesądziły, że skutek wstrzymania decyzji środowiskowej wiąże się wyłącznie z etapem pozyskiwania zezwolenie na inwestycję, co polega na zaistnieniu w takiej sytuacji obligatoryjnej przesłanki do zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania "zezwolenia na inwestycję".

W uzasadnieniu zażalenia wskazano, że Sąd w zaskarżonym postanowieniu w żaden sposób nie wyjaśnił, w jaki sposób dalsza realizacja przedsięwzięcia doprowadzi do wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Zdaniem Inwestora, Sąd ograniczył się w zaskarżonym postanowieniu wyłącznie do ogólnikowego stwierdzenia, że powoływane przez Skarżących okoliczności uzasadniają wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji GDOŚ, w najmniejszym stopniu nie wyjaśniając, w jaki sposób dalsza realizacja przedsięwzięcia na warunkach ustalonych w części reformatoryjnej decyzji środowiskowej może doprowadzić do powstania nieodwracalnych szkód w środowisku. Podkreślone zostało przez PGWWP, że nie można utożsamiać szkód w środowisku będących następstwem katastrofy ekologicznej na rzece Odrze z rzekomymi szkodami w środowisku będącymi następstwem realizacji prac budowlanych. Zdaniem Inwestora, wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji opiera się wyłącznie na przypuszczeniach skarżących, że realizacja prac budowlanych w obliczu katastrofy ekologicznej na rzece Odrze doprowadzi do nieodwracalnych szkód w środowisku, które bezkrytycznie podzielił Sąd.

Uzasadniając zarzuty zawarte w lit. a) tiret drugie oraz lit. b) zażalenia, Inwestor zaznaczył, że z art. 61 p.p.s.a., ani z art. 86f ustawy ocenowej nie wynika, że wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej przez sąd administracyjny skutkuje natychmiastowym wstrzymaniem realizacji przedsięwzięcia. Z uwagi na charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wstrzymanie jej wykonalności przez Sąd nie może wywołać skutku w postaci wstrzymania dalszej realizacji przedsięwzięcia, skoro uczestnik jako Inwestor dysponuje ostatecznymi zezwoleniami na inwestycję w rozumieniu art. 86f ust. 5 ustawy ooś, w tym przypadku decyzjami o pozwoleniu na realizację inwestycji, wydawanymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1812). W ocenie Inwestora, w sytuacji, gdy w obrocie prawnym jest już zezwolenie na inwestycję, ewentualne spowodowanie wstrzymania realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego możliwe jest wyłącznie za sprawą zastosowania art. 86g ust. 8 ustawy ooś. Nie jest to natomiast możliwe w oparciu o przepis art. 86f ust. 1 ustawy ooś, ponieważ skorzystanie z tego przepisu może wyłącznie spowodować obligatoryjne zawieszenie postępowania w sprawie wydania zezwolenia na inwestycję.

PGWWP nadmieniło przy tym, że inwestycja polega przede wszystkim na przebudowie istniejących obiektów hydrotechnicznych, najbardziej zdewastowanych, mających największy wpływ na sytuację hydrauliczną przepływu w korycie rzeki, budowa nowych ostróg stanowi relatywnie znacznie mniejszy zakres prac. Zdaniem Inwestora, ewentualne wstrzymanie robót w aktualnym stanie ich zaawansowania niesie szereg negatywnych konsekwencji, które dotyczą przede wszystkim kwestii bezpieczeństwa. Istniejący od prawie 200 lat system

regulacyjny na rzece Odrze obejmuje ostrogi, które zostały skonstruowane przeważnie z faszyny, stanowiącej rdzeń konstrukcji, a na niej ułożona została właściwa część budowli, tj. narzut kamienny lub umocnienie z bruku kamiennego. Realizowane roboty budowlane polegają na przebudowie opisanej powyżej konstrukcji poprzez rozbiórkę istniejącego umocnienia ostróg w postaci narzutu kamiennego lub bruku, ułożenie nowego narzutu z kamienia łamanego hydrotechnicznego i wyniesienie korony budowli do rzędnej zakładanej projektem. Aktualnie prowadzone są prace budowlane na łącznie około 74 ostrogach na 4 odcinkach rzeki oraz realizowana jest budowa tamy podłużnej w rejonie Kostrzyna nad Odrą. Właściwa konstrukcja ww. budowli w postaci kamienia łamanego lub bruku została częściowo lub całkowicie rozebrana, a zatem obecnie budowle te nie mogą pełnić żadnych funkcji regulacyjnych ani zabezpieczeniowych, do których są przeznaczone. Przerwanie prac budowlanych z punktu widzenia bezpieczeństwa konstrukcji ostróg, bezpieczeństwa istniejącego brzegu, pól międzyostrogowych oraz koryta cieku jest obarczone ogromnym ryzykiem i nie powinno mieć miejsca. Konsekwencją takiego działania będzie degradacja pól międzyostrogowych, destrukcja brzegów rzeki oraz stworzenie się miejsc zatorogennych, jak również niebezpieczeństwa dla pracy polskich i niemieckich żeglugi lodołamaczy, biorących udział w akcjach lodołamania poprzez możliwość przedostawania się do koryta cieku, stanowiącego tor wodny, elementów budowli w postaci faszyny, kamienia łamanego i innych materiałów, które mogą stanowić niebezpieczne przeszkody nawigacyjne. W ocenie PGWWP, ewentualne wstrzymanie robót spowoduje dotkliwe dla finansów publicznych konsekwencje, wynikające z uwarunkowań kontraktowych, które chronią wykonawcę robót przed stratami w sytuacji, gdy z przyczyn niezawinionych przez wykonawcę robót nie może on prowadzić prac. Zawieszenie tymczasowe robót a następnie bardzo prawdopodobne odstąpienie od dalszej realizacji umów to łącznie wg wstępnych szacunków ponad 40 mln zł kosztów, które obciążałoby Inwestora. Należy ponadto dodać, że w sytuacji odstąpienia od umów z wykonawcą robót nie będzie możliwe zrealizowanie inwestycji w terminie umożliwiającym utrzymanie dotacji przyznanej PGWWP na realizację przedsięwzięcia w wysokości 211.634.420,83 zł z Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, co będzie powodowało stratę dla budżetu państwa. Utracone zostaną również możliwości współfinansowania inwestycji z pożyczki udzielonej przez Bank Światowy. Wyniki analiz kosztów i korzyści społecznych wskazały jednoznacznie, że realizacja inwestycji służących poprawie warunków prowadzenia lodołamania na Odrze uzasadniona jest nadrzędnym interesem publicznym i przyniesie wymierne pozytywne efekty dla społeczeństwa związane z ochroną zdrowia oraz utrzymaniem bezpieczeństwa.

W uzupełnieniu zażalenia z 22 grudnia 2022 r., Inwestor wskazał, że odstąpienie od wdrażania przedsięwzięcia wiązałoby się z utratą szansy na systemowe podejście do zarządzania ryzykiem powodzi w dorzeczu Odry. Brak realizacji inwestycji mającej na celu poprawę stanu technicznego istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej może powodować bezpośredni negatywny wpływ na stan wód. Zalanie wodami powodziowymi terenów zurbanizowanych oraz intensywnie użytkowanych rolniczo powoduje zmywanie zanieczyszczeń z tych obszarów i ich spływ do wód, zagrażając nie tylko pogorszeniem elementów fizykochemicznych stanu wód, ale również pogorszeniem stanu chemicznego. Brak zabezpieczenia przed powodzią obszarów o dużej wartości kulturowej może doprowadzić do degradacji cennych obiektów, co będzie potencjalnie negatywnie oddziaływać na walory krajobrazowe. Brak działań inwestycyjnych wpłynie negatywnie na stan istniejących budowli związanych z ochroną przeciwpowodziową, a tym samym będzie miało bezpośrednie przełożenie na wzrost zagrożenia powodziowego. Działanie takie będzie miało odzwierciedlenie zarówno w poczuciu bezpieczeństwa ludności, ale również w przypadku wystąpienia takiego zagrożenia wpłynie na wzrost zagrożenia utraty zdrowia i życia ludzi. Na tych podstawach PGWWP wniosło na podstawie art. 196 p.p.s.a. o wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia do czasu rozstrzygnięcia zażalenia oraz na podstawie art. 197 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 185 § 1 p.p.s.a. o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości oraz przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na zażalenie PGWWP, N., D., oraz B., reprezentowane przez profesjonalną pełnomocniczkę, wniosły o:

- oddalenie zażalenia;
- oddalenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia;
- o przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu urzędowego - tj. pisma Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 10 stycznia 2023 r. - na okoliczność prowadzenia robót budowlanych wbrew zaskarżonemu postanowieniu Sądu z dnia 9 grudnia 2022 r. oraz braku podjęcia przez Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego jakichkolwiek działań w celu wstrzymania tych robót, ponieważ dowód ten zawiera informacje niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości a jego przeprowadzenie nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie i okazało się konieczne w świetle twierdzeń zażalenia o rzekomej niemożności wstrzymania robót budowlanych na podstawie samego postanowienia Sądu z dnia 9 grudnia 2022 r.;
- o zasądzenie od Uczestnika na rzecz Skarżących kosztów postępowania zażaleniowego wg norm prawem przepisanych, z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego.

W ocenie stowarzyszeń, sam fakt złożenia przez Inwestora wniosku o zmianę decyzji GDOŚ przesadza o konieczności wstrzymania jej wykonania. Istnieje bowiem ryzyko - graniczące z pewnością - że na podstawie dokonanej zmiany decyzji GDOŚ ingerencja w środowisko przyrodnicze, która aktualnie ma miejsce przy realizowaniu inwestycji, będzie musiała zostać poddana kolejnej modyfikacji. Niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody oraz powstania trudnych do odwrócenia skutków - aktualizujące się w trakcie prac budowlanych prowadzonych w terenie od wiosny 2022 r. (zob. cz. I lit. A pkt I-II uzasadnienia skargi) - pozostaje w pierwszej kolejności w ścisłym związku z zaistnieniem bezprecedensowej katastrofy ekologicznej w rzece Odrze, która szczegółowo udokumentowana została w cz. I lit. B pkt I-IX skargi. Prowadzenie prac budowlanych na podstawie decyzji RDOŚ albo decyzji GDOŚ zakłada istnienie stabilnego stanu przyrody, który ustalony został w oparciu o dokument pt. "Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko". Działania przewidziane w decyzji RDOŚ oraz decyzji GDOŚ w charakterze środków kompensujących negatywne oddziaływania inwestycji na środowisko zakładają zatem istnienie stabilnego stanu środowiska przyrodniczego. Brak wiedzy Organu na temat stanu gatunków chronionych występujących aktualnie w rzece Odrze skutkuje niemożliwością dokonania racjonalnej oceny rzeczywistego wpływu prowadzenia prac budowlanych na stan gatunków i siedlisk chronionych. Dotknięcie katastrofą ekologiczną istotnej części populacji określonego gatunku - czego nie zakładano w decyzji RDOŚ i decyzji GDOŚ - może bowiem doprowadzić do jego całkowitego wyginięcia, podczas gdy wykonanie tych prac przed wystąpieniem katastrofy ekologicznej mogłoby doprowadzić do jego wyginięcia tylko w części. Zdaniem Stowarzyszeń, znaczenia dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy nie mogą mieć twierdzenia - zawarte na s. 9-11 zażalenia Uczestnika - o rzekomym wpływie wstrzymania prac na kwestię bezpieczeństwa oraz o konsekwencjach takiego rozstrzygnięcia dla finansów publicznych. Po pierwsze, nie zostały one nawet uprawdopodobnione a Skarżący zaprzeczają tym okolicznościom. Po drugie, ryzyko wykonywania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obciąża Inwestora oraz nie może ograniczać prawa do sądu i w konsekwencji przeważać nad zagwarantowanym ustawowo udziałem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji środowiskowych. Z kolei emocjonalna forma wyводу przyjęta przez Inwestora w tej części zażalenia stanowi wyłącznie próbę oderwania kontroli sądoadministracyjnej od istoty rozstrzygnięcia w niniejszym postępowaniu. Tego rodzaju oświadczenia zaskakują również w świetle realizowania przez Inwestora robót budowlanych na podstawie decyzji RDOŚ, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Inwestor zaakceptował wysoki stopień ryzyka faktycznego wykonywania inwestycji - znając istotne zastrzeżenia co do wadliwości jej założeń - na skutek

czego wyłącznie na nim spoczywa odpowiedzialność za realizowanie robót budowlanych mimo braku wyjaśnienia istotnych zastrzeżeń co do ochrony środowiska przyrodniczego. Konsekwencją zaprezentowanego powyżej stanowiska PGWWP jest kontynuowanie w terenie prac budowlanych w sposób oczywiście sprzeczny z zabezpieczeniem udzielonym przez Sąd I instancji. Wynika to jednoznacznie z treści pisma WINB. W kontekście zaprezentowanego powyżej celu wprowadzenia ustawy nowelizującej stanowisko Sądu I instancji jest w pełni uzasadnione. Przyjęcie interpretacji przedstawionej przez Inwestora pozbawiłoby bowiem wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach praktycznego znaczenia, na skutek czego ustawa nowelizująca nie wprowadziłaby do prawa polskiego w zasadzie żadnej nowej treści.

W piśmie z 24 stycznia 2023 r. (data wniesienia) Klub P. wniósł o oddalenie zażalenia i zaznaczył, że Sąd jest obowiązany do pro wspólnotowej interpretacji prawa, w tym do zapewnienia skuteczności dyrektyw.

W piśmie z 2 marca 2023 r., S. Organizacja wskazała, że w opublikowanym przez Ministerstwo Infrastruktury dokumencie – Projekt prognozy oddziaływania na środowisko dla projektu Krajowego Programu Żeglugowego do 2030 roku – Inwestor potwierdził wszystkie negatywne oddziaływania opisane wcześniej przez ekspertów oraz S. Organizację w związku z przedsięwzięciem.

Na tych podstawach PGWWP wniosło na podstawie art. 196 p.p.s.a. o wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia do czasu rozstrzygnięcia zażalenia oraz na podstawie art. 197 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 185 § 1 p.p.s.a. o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości oraz przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na zażalenie PGWWP, N., D., oraz B., reprezentowane przez profesjonalną pełnomocniczkę, wniosły o:

- oddalenie zażalenia;
- oddalenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia;
- o przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu urzędowego - tj. pisma Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 10 stycznia 2023 r. - na okoliczność prowadzenia robót budowlanych wbrew zaskarżonemu postanowieniu Sądu z dnia 9 grudnia 2022 r. oraz braku podjęcia przez Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego jakichkolwiek działań w celu wstrzymania tych robót, ponieważ dowód ten zawiera informacje niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości a jego przeprowadzenie nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie i okazało się konieczne w świetle twierdzeń zażalenia o rzekomej niemożności wstrzymania robót budowlanych na podstawie samego postanowienia Sądu z dnia 9 grudnia 2022 r.;
- o zasądzenie od Uczestnika na rzecz Skarżących kosztów postępowania zażaleniowego wg norm prawem przepisanych, z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego.

W ocenie stowarzyszeń, sam fakt złożenia przez Inwestora wniosku o zmianę decyzji GDOŚ przesadza o konieczności wstrzymania jej wykonania. Istnieje bowiem ryzyko - graniczące z pewnością - że na podstawie dokonanej zmiany decyzji GDOŚ ingerencja w środowisko przyrodnicze, która aktualnie ma miejsce przy realizowaniu inwestycji, będzie musiała zostać poddana kolejnej modyfikacji. Niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody oraz powstania trudnych do odwrócenia skutków - aktualizujące się w trakcie prac budowlanych prowadzonych w terenie od wiosny 2022 r. (zob. cz. I lit. A pkt I-II uzasadnienia

skargi) - pozostaje w pierwszej kolejności w ścisłym związku z zaistnieniem bezprecedensowej katastrofy ekologicznej w rzece Odrze, która szczegółowo udokumentowana została w cz. I lit. B pkt I-IX skargi. Prowadzenie prac budowlanych na podstawie decyzji RDOŚ albo decyzji GDOŚ zakłada istnienie stabilnego stanu przyrody, który ustalony został w oparciu o dokument pt. "Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko". Działania przewidziane w decyzji RDOŚ oraz decyzji GDOŚ w charakterze środków kompensujących negatywne oddziaływania inwestycji na środowisko zakładają zatem istnienie stabilnego stanu środowiska przyrodniczego. Brak wiedzy Organu na temat stanu gatunków chronionych występujących aktualnie w rzece Odrze skutkuje niemożliwością dokonania racjonalnej oceny rzeczywistego wpływu prowadzenia prac budowlanych na stan gatunków i siedlisk chronionych. Dotknięcie katastrofą ekologiczną istotnej części populacji określonego gatunku - czego nie zakładano w decyzji RDOŚ i decyzji GDOŚ - może bowiem doprowadzić do jego całkowitego wyginięcia, podczas gdy wykonanie tych prac przed wystąpieniem katastrofy ekologicznej mogłoby doprowadzić do jego wyginięcia tylko w części. Zdaniem Stowarzyszeń, znaczenia dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy nie mogą mieć twierdzenia - zawarte na s. 9-11 zażalenia Uczestnika - o rzekomym wpływie wstrzymania prac na kwestię bezpieczeństwa oraz o konsekwencjach takiego rozstrzygnięcia dla finansów publicznych. Po pierwsze, nie zostały one nawet uprawdopodobnione a Skarżący zaprzeczają tym okolicznościom. Po drugie, ryzyko wykonywania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obciąża Inwestora oraz nie może ograniczać prawa do sądu i w konsekwencji przeważać nad zagwarantowanym ustawowo udziałem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji środowiskowych. Z kolei emocjonalna forma wyводу przyjęta przez Inwestora w tej części zażalenia stanowi wyłącznie próbę oderwania kontroli sądowoadministracyjnej od istoty rozstrzygnięcia w niniejszym postępowaniu. Tego rodzaju oświadczenia zaskakują również w świetle realizowania przez Inwestora robót budowlanych na podstawie decyzji RDOŚ, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Inwestor zaakceptował wysoki stopień ryzyka faktycznego wykonywania inwestycji - znając istotne zastrzeżenia co do wadliwości jej założeń - na skutek czego wyłącznie na nim spoczywa odpowiedzialność za realizowanie robót budowlanych mimo braku wyjaśnienia istotnych zastrzeżeń co do ochrony środowiska przyrodniczego. Konsekwencją zaprezentowanego powyżej stanowiska PGWWP jest kontynuowanie w terenie prac budowlanych w sposób oczywiście sprzeczny z zabezpieczeniem udzielonym przez Sąd I instancji. Wynika to jednoznacznie z treści pisma WINB. W kontekście zaprezentowanego powyżej celu wprowadzenia ustawy nowelizującej stanowisko Sądu I instancji jest w pełni uzasadnione. Przyjęcie interpretacji przedstawionej przez Inwestora pozbawiałoby bowiem wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach praktycznego znaczenia, na skutek czego ustawa nowelizująca nie wprowadziłaby do prawa polskiego w zasadzie żadnej nowej treści.

W piśmie z 24 stycznia 2023 r. (data wniesienia) Klub P. wniósł o oddalenie zażalenia i zaznaczył, że Sąd jest obowiązany do prowspólnotowej interpretacji prawa, w tym do zapewnienia skuteczności dyrektyw.

W piśmie z 2 marca 2023 r., S. Organizacja wskazała, że w opublikowanym przez Ministerstwo Infrastruktury dokumencie – Projekt prognozy oddziaływania na środowisko dla projektu Krajowego Programu Żeglugowego do 2030 roku – Inwestor potwierdził wszystkie negatywne oddziaływania opisane wcześniej przez ekspertów oraz S. Organizację w związku z przedsięwzięciem.

Polecenie:

Proszę ocenić czy postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji w sprawie ze skargi Klubu P., Stowarzyszenia E., S. Organizacji, N., D., oraz B. na decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 16 sierpnia 2022 r., w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia jest zgodne czy sprzeczne z przepisami prawa.

Sędzia NSA Piotr Korzeniowski