



# Minister Klimatu i Środowiska

DIŚ-V.412.7.2025.ALS.1  
3891125.15648358.12577503  
Warszawa, 24-07-2025

## Decyzja

Na podstawie art. 156 § 1 pkt 2, art. 157 § 1, art. 158 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej Kpa, w związku art. 377a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2025 r. poz. 647), zwanej dalej Poś, po rozpatrzeniu wniosku z dnia 27 czerwca 2025 r. Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad rep. przez Pana Marcina Amroza Dyrektora Oddziału w Łodzi oraz Pana Jakuba Jarosza Zastępcy Dyrektora Oddziału w Łodzi, zwanej dalej GDDKiA, o stwierdzenie nieważności w części ostatecznej decyzji Marszałka Województwa łódzkiego z dnia 21 czerwca 2021 r., znak: ŚRIV.7033.5.2021.AU (RŚVI.7033.3.2019.IZ), zwanego dalej Marszałkiem,

**stwierdzam nieważność przywołanej powyżej decyzji Marszałka w pkt I ppkt 2 lit. b dla lokalizacji wskazanych w tabeli w pozycji 8 (ul. Feliksińska 69, Łódź, nr działki ewidencyjnej 237/12) oraz pozycji 24 (ul. Malownicza 16, Łódź, nr działki ewidencyjnej 8/6, obręb W-43) i w pkt I ppkt 2 lit. c oraz pkt II w ww. zakresie.**

## Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją Marszałek nałożył na GDDKiA obowiązek ograniczenia ponadnormatywnego oddziaływania akustycznego na środowisko występującego w dniu wydania decyzji, w związku z eksploatacją autostrady A1 Stryków – Tuszyń na odcinku od km 295+850 do km 335+937,65 (bez odcinka od km 322+150 do km 324+950), poprzez zmniejszenie, w wyniku realizacji działań naprawczych, poziomu hałasu poza terenem, do którego Zarządzający Droga tj. GDDKiA ma tytuł prawny, do poziomów dopuszczalnych, określonych wskaźnikami  $L_{AeqD}^1$  i  $L_{AeqN}^2$ , zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r. poz. 112).

GDDKiA na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 i 5 w powiązaniu z art. 157 § Kpa, wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 21 czerwca 2021 roku, znak ŚRIV.7033.5.2021.AU (RŚVI.7033.3.2019.IZ), w punkcie Ib dla lokalizacji wskazanych w tabeli w pozycji 8 (ul. Feliksińska 69, Łódź, nr działki ewidencyjnej 237/12) oraz pozycji 24 (ul. Malownicza 16, Łódź, nr działki ewidencyjnej 8/6, obręb W-43) i w pkt Ic oraz w pkt II w zakresie ww. punktów. Zarządzający autostradą A1, wskazuje na okoliczności, gdzie poprzez wydanie decyzji, Marszałek nałożył obowiązek ograniczenia ponadnormatywnego oddziaływania akustycznego poza terenami, do których GDDKiA ma tytuł prawny. W celu udowodnienia właściwego wykonania decyzji, organ I instancji wskazał konieczność przeprowadzenia badań kontrolnych metodą ciągłych pomiarów poziomu hałasu prowadzonych przez 24 h. Zdaniem wnioskującej, konieczność zastosowania ww. metody kontrolnej spowodowała, że ww. decyzja stała się dla zarządzającego autostradą A1, niewykonalna dla punktów pomiarowych, w których występuje oddziaływanie skumulowane z drogami nie będącymi w zarządzie GDDKiA. Natomiast punkty pomiarowe w ww. decyzji, zostały wskazane na

<sup>1</sup>  $L_{AeqD}$  – równoważny poziom dźwięku A dla pory dnia (rozumianej jako przedział czasu od godz. 6<sup>00</sup> do godz. 22<sup>00</sup>).

<sup>2</sup>  $L_{AeqN}$  – równoważny poziom dźwięku A dla pory nocy (rozumianej jako przedział czasu od godz. 22<sup>00</sup> do godz. 6<sup>00</sup>).

działkach, będących w bezpośrednim sąsiedztwie dróg publicznych o istotnym oddziaływaniu akustycznym.

W wyniku postępowania nadzorczego stwierdzono, co następuje:

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ma charakter postępowania w nowej sprawie, w której zadaniem organu nadzoru jest wyłącznie wyjaśnienie kwestii, czy wystąpiły - określone enumeratywnie w przepisie art. 156 § 1 Kpa przesłanki nieważności. Organ w tym postępowaniu nie jest władny rozstrzygać o innych kwestiach dotyczących istoty sprawy. Oznacza to, że działanie organu w trybie art. 156 Kpa wymaga innego podejścia, ocenia on bowiem kwestie czysto prawne, które - jak przyjmuje się w orzecznictwie - winny być rozstrzygane według zasad stosowanych przy kasacji. A zatem, organ stwierdza nieważność decyzji albo jej niezgodność z prawem, a w przypadku braku przesłanek takiego orzeczenia, odmawia stwierdzenia nieważności decyzji. Organ nadzoru jest w tym przypadku kontrolerem prawidłowości samej decyzji administracyjnej, przy czym rozpoznając sprawę w omawianym trybie, bierze pod uwagę stan faktyczny i prawny obowiązujący w dacie wydania kontrolowanej decyzji.

Z przedłożonego materiału dowodowego wynika, że decyzja Marszałka z dnia 21 czerwca 2021 r., znak: ŚRIV.7033.5.2021.AU (RŚVI.7033.3.2019.IZ), została wydana na podstawie art. 362 ust. 1 i 2 Poś. Zastosowanie tego trybu jako podstawy wydania decyzji administracyjnej, musi zostać poparte udokumentowanym istnieniem negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko. Zgodnie z użytym w przepisie sformułowaniem negatywne oddziaływanie musi mieć miejsce (musi zaistnieć). Określenie zaistnienia negatywnego oddziaływania na środowisko, niekoniecznie leży po stronie organu właściwego do wydania decyzji. Podstawą mogą stać się udokumentowane wyniki pomiarów działalności prowadzonej przez dany podmiot np.: w postaci ustaleń analizy porealizacyjnej. Ustalenie pogorszenia stanu środowiska jest niezbędnym warunkiem wydania decyzji w trybie art. 362 ust. 1 i 2 Poś. Przepis nie daje podstawy do podjęcia decyzji w sytuacji prawdopodobieństwa, pojawienia się oddziaływania negatywnego. Z tego więc punktu widzenia, konstrukcja nim przewidywana jest bardziej nastawiona na realizację zasady, że zanieczyszczający ponosi konsekwencje niż zasady prewencji. Ponieważ efektem zastosowania przepisu jest nałożenie obowiązku, traktowanego w dodatku jako sankcja dla adresata, to prawo jego nałożenia w sytuacji tylko możliwości powstania zagrożenia, nie powinno być w sposób wyraźny dopuszczone. Dla Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ma wątpliwości co do tego, że analizowany przepis odnosi się do wszelkiego rodzaju naruszeń środowiska zakazanych prawem (wyr. NSA z dnia 24 listopada 2015 r., II OSK 758/14, Legalis).

Wyraźnego podkreślenia w tym miejscu wymaga treść decyzji Marszałka z dnia 21 czerwca 2021 r., znak: ŚRIV.7033.5.2021.AU (RŚVI.7033.3.2019.IZ), w której wyznaczony obowiązek naprawczy został nałożony na GDDKiA, na podstawie przedłożonego przy piśmie z dnia 7 lutego 2019 r. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi, dokumentu pn.: „Analiza porealizacyjna dla autostrady A1 na odcinku Stryków – Tuszyn na odcinku od km 295+850 do km 335+937,65 (bez odcinka od km 322+150 do km 324+950)”, dalej analiza porealizacyjna, wykonanego w 2018 r. Marszałek, biorąc pod uwagę ustalenia analizy porealizacyjnej, orzekł:

w pkt I - nałożyć na GDDKiA obowiązek ograniczenia ponadnormatywnego oddziaływania akustycznego na środowisko, występującego w dniu wydania decyzji, w związku z eksploatacją autostrady A1 Stryków – Tuszyn na odcinku od km 295+850 do km 335+937,65 (bez odcinka od km 322+150 do km 324+950), poprzez zmniejszenie, w wyniku realizacji działań naprawczych, poziomu hałasu poza terenem, do którego Zarządzający Drogą tj. GDDKiA ma tytuł prawny, do poziomów dopuszczalnych,

określonych wskaźnikami  $L_{AeqD}$  i  $L_{AeqN}$ , zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku:

ppkt 1. dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – do poziomów:  $L_{AeqD} \leq 61$  oraz  $L_{AeqN} \leq 56$ ,

ppkt 2. dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego, zabudowy zagrodowej, terenów rekreacyjno-wypoczynkowych, terenów mieszkaniowo usługowych – do poziomów:  $L_{AeqD} \leq 65$  oraz  $L_{AeqN} \leq 56$ , w tym poprzez:

- a. wykonanie czynności zmierzających do ograniczenia ponadnormatywnego oddziaływania akustycznego na środowisko w miejscach stwierdzonych przekroczeń tj. w otoczeniu poniższych punktów (tabela z punktami pomiarowymi/obliczeniowymi),
- b. zapewnienie zachowania dopuszczalnych poziomów hałasu poza terenem, do którego GDDKiA ma tytuł prawny, w zakresie fragmentów przedmiotowego odcinka autostrady A1 Stryków - Tuszyn przebiegających w rejonie lokalizacji wskazanych w poniższym zestawieniu (tabela z adresami posesji i nr ewid. działek),
- c. uznanie za dotrzymanie obowiązku wskazanego w lit b., jeśli pierwszy pomiar wykaże poziomy hałasu niższe o co najmniej 3 dB od poziomów dopuszczalnych.

w pkt II - określić termin zakończenia realizacji działań naprawczych, mających na celu doprowadzenie do zmniejszenia poziomów hałasu co najmniej do dopuszczalnych na 4 lata od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna.

W przedmiotowej decyzji w tabeli znajdującej się w pkt I ppkt 2 lit. b zostały wypisane lokalizacje: w pozycji 8 ul. Feliksińska 69, Łódź, nr działki ewidencyjnej 237/12 oraz w pozycji 24 ul. Malownicza 16, Łódź, nr działki ewidencyjnej 8/6, obręb W-43. Poddając ocenie TOM I analizy porealizacyjnej, w którym dokonano identyfikacji punktów pomiarowych dla ustalenia poziomów hałasu w środowiska oraz wskazano wartości uzyskane z tych pomiarów środowiskowych, organ nadzorczy ustalił, że dla ww. lokalizacji sprawozdanie z pomiarów wykazało:

- ul. Malownicza 16, Łódź, nr działki ewidencyjnej 8/6, obręb W-43 – pkt pomiarowy oznaczony PDH24, pomiary wykonano 30-31.08 2017 r.:  $L_{AeqD} = 59,8$  dB (norma 65 dB) i  $L_{AeqN} = 55,9$  dB (norma 56 dB),
- ul. Feliksińska 69, Łódź, nr działki ewidencyjnej 237/12 – pkt pomiarowy oznaczony PDH36, pomiary wykonano 29-30.08.2017 r.:  $L_{AeqD} = 54$  dB (norma 65 dB) i  $L_{AeqN} = 50,6$  dB (norma 56 dB).

Jak wyjaśniono powyżej, żeby organ miał podstawy do wydania decyzji na podstawie art. 362 ust. 1 i 2 Poś, w materiale dowodowym zebranym w celu ustalenia stanu faktycznego sprawy, musi znajdować się dokument świadczący, ponad wszelką wątpliwość, o negatywnym oddziaływaniu instalacji na środowisko. W przedmiotowym przypadku, wykazane w analizie porealizacyjnej wyniki poziomów hałasu w środowisku należało odnieść do normy zawartej w § 2 rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku dla ustalonego sposobu zagospodarowania przestrzennego terenu. Na podstawie porównania widać, że przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku nie zachodzą. Powyższe wskazania świadczą o tym, że w chwili wydania orzeczenia Marszałka z dnia 21 czerwca 2021 r., znak: ŚRIV.7033.5.2021.AU (RŚVI.7033.3.2019.IZ), nie było podstaw do nałożenia obowiązku przywrócenia środowiska do stanu normatywnego w trybie art. 362 ust. 1 i 2 Poś dla ww. dwóch lokalizacji.

W art. 156 § 1 pkt 2 Kpa zawarte zostały dwie normy prawne, które na pierwszy rzut oka dają podstawy do wykładni rozróżnienia ciężaru kwalifikowanego stopnia naruszenia prawa. W normie pierwszej określono rodzaj naruszenia prawa - "wydanie decyzji bez podstawy prawnej". W drugiej normie prawnej zastosowano klauzulę ogólną "rażące naruszenie prawa". W przypadku, kiedy, decyzja została wydana bez przepisu prawa, który by ją uzasadniał, lub przepis ten został naruszony w sposób oczywisty, np. poprzez całkowite pominięcie jego podstaw zastosowania, mamy do czynienia z wydaniem decyzji bez podstawy prawnej. Z przeglądu orzecznictwa wynika, że rdzeń znaczenia pojęcia "decyzja wydana bez podstawy prawnej" jest jednoznaczny, bo albo nie ma przepisu prawnego, który umocowuje administrację publiczną do działania, albo też przepis jest, ale działanie organów tej administracji nie spełnia wymagań podstawy prawnej. Pomimo, że GDDKiA we wniosku z dnia 27 czerwca 2025 r. powoływała się na inną przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 21 czerwca 2021 r., znak: ŚRIV.7033.5.2021.AU (RŚVI.7033.3.2019.IZ), to Minister Klimatu i Środowiska uznał, że w obliczu wykazanych powyżej naruszeń, niedopuszczalność decyzji Marszałka w części, następuje na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 Kpa. W przedmiotowej sprawie rdzeniem znaczenia pojęcia decyzji wydanej bez podstawy prawnej w myśl art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, jest istnienie przepisu do wydania decyzji (czyli art. 362 Poś), ale wydane orzeczenie Marszałka w części nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania organów i wykracza poza dopuszczalny prawem zakres orzeczenia.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

#### Pouczenie:

Strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do Ministra Klimatu i Środowiska (ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa), na podstawie art. 127 § 3 Kpa, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Działając na podstawie art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2025 r. poz. 769) strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Wpis stały od skargi wnoszonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wynosi 200 zł. Zasady ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo o przyznanie prawa pomocy określają art. 239-262 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji można, na podstawie art. 127a Kpa, zrzec się prawa do wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z dniem doręczenia Ministrowi Klimatu i Środowiska oświadczenia ostatecznej ze stron postępowania o zrzeczeniu się tego prawa, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Zgodnie z art. 57 § 5 Kpa termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

- 1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru;
- 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym;
- 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej;
- 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku;
- 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

Nadanie pisma w placówce innego operatora będzie skuteczne, o ile zostanie ono doręczone przed upływem terminu na jego złożenie.

Z up. Ministra

Małgorzata Typko  
Dyrektor  
Departament Instrumentów Środowiskowych  
Ministerstwo Klimatu i Środowiska  
/ – podpisany cyfrowo/

Otrzymują:

1. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad reprezentowana przez Pana Marcina Amroza Dyrektora Oddziału w Łodzi.
2. Marszałek Województwa Łódzkiego - wraz z prośbą o zawiadomienie o wydaniu niniejszej decyzji pozostałe strony postępowania w trybie art. 49 § 1 i art. 49a Kpa i poinformowanie o tym fakcie Ministra Klimatu i Środowiska.
3. a/a.