

IV SA/Wa 1029/11 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 12 września 2011 r.

IV SA/Wa 1029/11

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Agnieszka Łąpieś-Rosińska.

Sędziowie WSA: Agnieszka Góra-Błaszczkowska, Teresa Zygłewska (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 września 2011 r. sprawy ze skargi Stowarzyszenia P. na decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia (...) kwietnia 2011 r. nr (...) w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia; oddala skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną decyzją z dnia (...) kwietnia 2011 r. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia P. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w R. z dnia (...) października 2010 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. "Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr (...) i drogi wojewódzkiej Nr (...), odcinek (...)" uchylił załącznik zaskarżonej decyzji pod nazwą Charakterystyka przedsięwzięcia "Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr (...) i drogi wojewódzkiej Nr (...), odcinek (...)" i orzekł w tym zakresie, określając rodzaj, skalę i usytuowanie przedsięwzięcia oraz rodzaj technologii, a w pozostałym zakresie utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

W uzasadnieniu organ wywodził, iż (...) Zarząd Dróg Wojewódzkich wnioskiem z dnia 2 czerwca 2006 r. zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w R. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia "Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr (...) i drogi wojewódzkiej Nr (...), odcinek (...)".

Postanowieniem z dnia (...) sierpnia 2010 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w R. dopuścił Stowarzyszenie P. do udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia.

Postanowieniem z dnia (...) sierpnia 2010 r. organ ten odstąpił od obowiązku prowadzenia oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Postępowanie zostało zakończone decyzją z dnia (...) października 2010 r., stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzanie oceny oddziaływania na środowisko przedmiotowego przedsięwzięcia.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska rozpatrując odwołanie Stowarzyszenia nie podzielił stanowiska, iż w przedmiotowa sprawa dotyczy zadania inwestycyjnego o znaczenie większej skali, które dotyczy transgranicznego ruchu drogowego w rejonie bieszczadzkim. Organ podkreślił, że decyzja pierwszoinstancyjna, została wydana zgodnie z wnioskiem przedłożonym przez inwestora dla odcinka drogi wojewódzkiej nr (...) oraz odcinka drogi nr (...). Organ wskazał, że co prawda we wniosku wskazano na cały przebieg drogi nr (...), nie oznacza, iż inwestor występując o wydanie decyzji tylko na jej fragment, dopuszcza się podziału przedsięwzięcia. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zauważył, iż w "Strategii Rozwoju Województwa (...)" wskazano nie na przebudowę całej drogi nr (...), tylko jej odcinka z K. do R. W chwili obecnej nie są prowadzone prace polegające na przebudowie pozostałych odcinków tej drogi.

Odnosząc się do uruchomienia ruchu transgranicznego, organ wyjaśnił, iż do najbliższego planowanego w przedsięwzięciu przejścia granicznego w R. prowadzi droga powiatowa nr (...) na której, ze względu na trudne warunki terenowe obowiązuje ograniczenie ruchu pojazdów o masie powyżej 7,5 tony. Ograniczeniem dla ruchu pojazdów ciężarowych i autobusów jest również nawierzchnia drogi o nośności 80 kN/oś. Prace budowlane, o których mówiło Stowarzyszenie, prowadzone na odcinku W. - G. nie zostały uznane przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego za remonty lub inne roboty budowlane określone w przepisach ustawy prawo budowlane, lecz miały one charakter porządkowy i zmierzały do utrzymania obiektu w należytych stanie, a ich prowadzenie nie wymagało uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia.

Organ odwoławczy zauważył, że wnioskodawca w przedłożonej dokumentacji uwzględnił zmiany natężenia ruchu w perspektywie do 2020 r., zakładając wzrost liczby pojazdów poruszających się po przedmiotowej drodze. Brak jest podstaw do kwestionowania przedłożonych przez inwestora danych dotyczących przewidywanej wielkości i struktury ruchu.

Zdaniem organu brak jest podstaw do twierdzenia, iż przebudowa wskazanych przez skarżących fragmentów dróg spowoduje znaczne zwiększenie ruchu pojazdów osobowych czy ciężarowych w rejonie bieszczadzkim, który ze względu na kumulacyjne oddziaływanie mógłby stanowić zagrożenie dla tego cennego przyrodniczo regionu.

Organ motywował, że w związku z faktem, iż planowane przedsięwzięcie polega na rozbudowie istniejących dróg wojewódzkich, będzie realizowane w przeważającej części w obrębie istniejącego pasa drogowego i wiąże się jedynie z nieznacznym zwiększeniem zajętości terenu w stosunku do obiektu już istniejącego, a jego realizacja będzie przebiegała w sposób zgodny ze wskazanym w charakterystyce przedsięwzięcia, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska podzielił stanowisko organu I instancji, iż w przedmiotowej sprawie nie ma potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko.

Uwzględniając, że kompetencje orzecznicze organu odwoławczego nie sprowadzają się jedynie do kontroli zasadności zarzutów podniesionych w stosunku do decyzji organu pierwszej instancji, lecz do całościowej analizy akt sprawy oraz kontroli merytorycznej rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska uznał, iż załączona do decyzji charakterystyka przedsięwzięcia wymaga doprecyzowania. W ocenie organu drugiej instancji część zagadnień dotyczących realizacji przedsięwzięcia, o których

mowa w karcie informacyjnej przedsięwzięcia oraz w uzasadnieniu decyzji organu pierwszej instancji powinna się również znaleźć w załączonej "Charakterystyce przedsięwzięcia (...). W przypadku bowiem decyzji wydanej bez przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko to właśnie charakterystyka przedsięwzięcia wskazuje na sposób i warunki realizacji inwestycji. W związku z powyższym organ odwoławczy doprecyzował technologię oraz terminy przebudowy poszczególnych obiektów mostowych i realizacji tzw. mostów objazdowych. Mając na uwadze względy ochrony środowiska przyrodniczego, organ drugiej instancji wskazał również na zakaz lokalizowania baz materiałowo - sprzętowych, urobku z wykopów oraz odpadów powstających podczas prowadzenia prac remontowych w sąsiedztwie cieków wodnych, miejsc na których w okresie wiosennym stagnują wody roztopowe, w zasięgu obrysu koron drzew i co najmniej 2 metry na zewnątrz od tego obrysu oraz na terenie obszarów chronionych na podstawie ustawy o ochronie przyrody. Ponadto w celu ochrony mieszkańców przed ewentualnymi uciążliwościami hałasowymi, jakie mogą powstać w trakcie realizacji przedsięwzięcia, w ocenie organu odwoławczego celowym jest wskazanie w charakterystyce przedsięwzięcia na zastosowanie na etapie budowy przenośnych ekranów akustycznych oraz prowadzenie prac w porze dziennej tj. pomiędzy godzinami 6.00-22.00.

Ponadto organ zauważył, iż niesłuszny jest zarzut skarżącego dotyczący naruszenia art. 7 i 77 k.p.a. Przedłożona wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach karta informacyjna przedsięwzięcia, jak i wiedza organu pierwszej instancji w zakresie znajdujących się w sąsiedztwie planowanego przedsięwzięcia obszarów chronionych pozwala na stwierdzenie, iż przedsięwzięcie realizowane w sposób wskazany w "Charakterystyce przedsięwzięcia (...)" nie spowoduje trwałego pogorszenia stanu środowiska na etapie jego realizacji jak i eksploatacji.

Skargę na powyższą decyzję w Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosło Stowarzyszenie P. wnosząc o jej uchylenie i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Stowarzyszenie wywodziło, że podtrzymuje całą argumentację zawartą w odwołaniu, a odstąpienie w tym przypadku od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jest niedopuszczalnym, uproszczeniem i spłyceciem całej analizy dowodowej, gdyż przedmiotowe przedsięwzięcie dotyczy przedsięwzięcia o znacznie większej skali i odnosi się do transgranicznego ruchu drogowego w rejonie bieszczadzkiem.

Ponadto zdaniem Stowarzyszenia załącznik do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie stanowi źródła obowiązków dla wnioskodawcy ubiegającego się o jej wydanie. Warunki te winny wynikać z sentencji decyzji, a nie z załącznika do niej.

W odpowiedzi na skargę Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wniósł o jej oddalenie i podtrzymał argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji. Odnosząc się zaś do roli jaką pełni charakterystyka przedsięwzięcia organ wskazał, iż zgodnie z art. 82 ust. 3 ustawy o charakterystyka przedsięwzięcia stanowi załącznik do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m.in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm. - dalej w skrócie: p.p.s.a.), sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Sąd, badając legalność zaskarżonej decyzji w oparciu o wyżej powołane przepisy i w granicach sprawy, nie będąc jednak związany - stosownie do art. 134 p.p.s.a. - zarzutami i wnioskami skargi, uznał, iż zaskarżona decyzja Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia (...) kwietnia 2011 r. nie narusza przepisów prawa materialnego ani przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, co czyni skargę niezasadną.

Podstawę rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie stanowi między innymi art. 84 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.), zgodnie z którym w przypadku, gdy nie została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ stwierdza brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Przy czym w myśl art. 85 ust. 2 pkt 2 powołanej wyżej ustawy w przypadku gdy nie została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, uzasadnienie tej decyzji winno zawierać informacje o uwarunkowaniach, o których mowa w art. 63 ust. 1, uwzględnionych przy stwierdzeniu braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Decyzja organu I instancji zawiera wszystkie te elementy.

Odnosząc się do zarzutów skargi dotyczących naruszenia art. 63 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, zauważyć należy, iż organ I instancji odniósł się do powiązań z innymi przedsięwzięciami z uwzględnieniem możliwości kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć znajdujących się na obszarze, na które będzie oddziaływać przedmiotowe przedsięwzięcie. Organ ustalił, iż realizacja tej inwestycji, z uwagi na jej lokalizację, pozwoli na ograniczenie niekorzystnych oddziaływań związanych z użytkowaniem przedmiotowych dróg.

Analizie organów zostały poddane także przesłanki określone w art. 63 ust. 1 pkt 3 lit. a, b i c ustawy z dnia 3 października 2008 r. Organ wywiódł, iż w trakcie prac nad realizacją przedsięwzięcia wystąpi emisja spalin do powietrza związana z pracą sprzętu budowlanego na miejscu oraz pochodząca od środków transportu. Zamierzenie inwestycyjne będzie również źródłem hałasu generowanego przez pracujące maszyny i urządzenia oraz środki transportu w trakcie jego realizacji. Stwierdzono, że na etapie eksploatacji inwestycji wartości dopuszczalne na terenach prawnie chronionych pod względem hałasu nie zostaną przekroczone. Na przedmiotowym odcinku drogi nie nastąpi również przekroczenie dopuszczalnej normy dotyczącej stężenia substancji ropopochodnych oraz zawiesiny w wodach opadowo - roztopowych odprowadzanych do środowiska oraz nie zostaną

przekroczone dopuszczalne stężenia zanieczyszczeń pyłowo gazowych i Nox. Ponadto ustalono, że występujące oddziaływania i uciążliwości związane będą z etapem realizacji inwestycji i będą mieć charakter przejściowy. Organ ustalił, że z uwagi na lokalizację przedsięwzięcia, z uwagi na fakt, że przejście graniczne w R. znajduje się ok. 6 km Inwestycji i dotyczy jedynie ruchu lokalnego i turystycznego, w związku z czym nie istnieją przesłanki świadczące, że na przebudowanych drogach będzie odbywał się międzynarodowy ruch samochodowy. Wszystkie te okoliczności zostały podzielone przez organ II instancji. Nadto Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wskazał, iż ograniczenia w ruchu granicznym pojazdów na tym odcinku drogi wynikając z ukształtowania terenu i związanymi z tym ograniczeniami ruchu pojazdów o określonym tonażu i nacisku osi. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie znalazł argumentów, które przemawiałyby za ich zakwestionowaniem.

Odnosząc się do skali palowanego przedsięwzięcia organy obydwu instancji wskazywały, iż w przedmiotowej sprawie chodzi o rozbudowę istniejącej już infrastruktury drogowej, przy czym co zasadnie podkreślono nie dotyczy to rozbudowy drogi nr (...) na całej długości, czyli do G., lecz zgodnie z założeniami "Strategii Rozwoju Województwa (...)", tylko na odcinku z K. do R. Ponadto okoliczność ta powoduje, iż jedynie w nieznacznym stopniu zwiększa się zajętość terenu w stosunku do obiektu już istniejącego.

Okoliczności powyższe wskazują, iż w sprawie wbrew twierdzeniom zawartym w skardze nie do szło do naruszenia art. 7 i 77 k.p.a. Organ odwoławczy bowiem prawidłowo ustalił stan faktyczny w sprawie, także w odniesieniu do skali przedsięwzięcia oraz pozostały okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Nie można podzielić drugiego z zarzutów skargi, iż charakterystyka przedsięwzięcia nie powinna znaleźć się w załączniku do decyzji, lecz w samej treści decyzji, gdyż inaczej nie stanowi źródła obowiązku dla wnioskodawcy.

Zgodnie z art. 84 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku charakterystyka przedsięwzięcia stanowi załącznik do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Z przepisu tego wyraźnie wynika, iż forma jaką wybrał ustawodawca jest to forma załącznika. Nie zmienia to jednak charakteru rozstrzygnięcia jest bowiem ono częścią decyzji i nakłada ona na strony obowiązki i daje uprawnienia z niej płynące. Treść tego załącznika jest więc tak samo wiążąca dla inwestora jak treść samej decyzji. Nadto zauważyć należy, że w rozpoznawanej sprawie treść załącznika została zmieniona przez organ odwoławczy i faktycznie zawarta w decyzji.

Z uwagi na brzmienie zacytowanego powyżej przepisu w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nieuprawniony jest zarzut skarżącego, iż charakterystyka przedsięwzięcia została umieszczona w załączniku do decyzji.

Mając na względzie powyższe w oparciu o art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DZ. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) skarga została oddalona.