

Ww + U4
03.07.2014

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Kraków, ul. J. Lea 10
31-41-86, 12 632-89-16
632-91-34

Kraków, dnia 19 grudnia 2013 r.	
data	31.12.2013
godz.	10 ⁰⁰
DECYZJA	

SKO.OŚ/4170/354/2013

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie w składzie:

1. Joanna Sapeta
2. Teresa Pieprzycza
3. Małgorzata Szczerbińska – Byrska (spr.)

- po rozpatrzeniu odwołania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddziału w Krakowie od decyzji Starosty Wielickiego z dn. 27 września 2013 r., znak: OŚR.6241.8.2013 zobowiązującej Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego, określającego oddziaływanie na środowisko drogi krajowej nr 75 na odcinku od zjazdu z autostrady A4 w m. Szarów do połączenia z drogą krajową nr 4 w m. Targowisko, w zakresie emisji hałasu, spełniającego wymogi określone w art. 238 pkt 1 lit. a, b, d, e, f, pkt 2, 3, 5, 6, 7 ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskazanie następujących metod badań i studiów mających na celu określenie oddziaływania na środowisko przedmiotowego odcinka drogi krajowej nr 75 w zakresie emisji hałasu. Pomiaru emisji hałasu powinny być wykonane zgodnie z referencyjnymi metodami wykonywania okresowych pomiarów hałasu wprowadzanego do środowiska w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych oraz kryteriami lokalizacji punktów pomiarowych, określonymi w Rozporządzeniu Ministra środowiska z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, lub portem (Dz. U. z 2011 r. Nr 140, poz. 824 ze zm.).

- działając na zasadzie art. 237, art. 238 pkt 1 lit. a, b, d, e, f, pkt 2, 3, 5, 6, 7, art. 239 pkt 1 i 2, art. 240, art. 241 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2008r., nr 25, poz. 150 ze zm) oraz art.138 § 1 pkt. 2 Kodeksu postępowania Administracyjnego – ustawa z dnia 14.06.1960 r. (t.j. Dz. U. 2013, poz. 267);:

Uchyla zaskarżoną decyzję organu I instancji w całości i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy w ten sposób, że zobowiązuje Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego,

określającego oddziaływanie na środowisko drogi krajowej nr 75 na odcinku od zjazdu z autostrady A4 w m. Szarów do połączenia z drogą krajową nr 4 w m. Targowisko, w zakresie emisji hałasu, spełniającego wymogi określone w art. 238 pkt 1 lit. a, b, d, e, f, pkt 2, 3, 5, 6, 7 ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskazanie następujących metod badań i studiów mających na celu określenie oddziaływania na środowisko przedmiotowego odcinka drogi krajowej nr 75 w zakresie emisji hałasu. Pomiar emisji hałasu powinny być wykonane zgodnie z referencyjnymi metodami wykonywania okresowych pomiarów hałasu wprowadzanego do środowiska w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych oraz kryteriami lokalizacji punktów pomiarowych, określonymi w Rozporządzeniu Ministra środowiska z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, lub portem (Dz. U. z 2011 r. Nr 140, poz. 824 ze zm.).

UZASADNIENIE

Opisaną powyżej decyzją Starosta Wielicki działając z urzędu zobowiązał GDDKiA Oddział w Krakowie do sporządzenia i przedłożenia w Wydziale Kształtowania Środowiska w terminie do 31.01.2014 r. przeglądu ekologicznego dla drogi krajowej nr 75 na odcinku od zjazdu z autostrady A4 w m. Szarów do połączenia z drogą krajową nr 4 w m. Targowisko, w zakresie emisji hałasu. W uzasadnieniu decyzji podano, że powodem wszczęcia przedmiotowego postępowania było przekazanie do Starostwa skargi na uciążliwość wynikające z eksploatacji w/w odcinka drogi oraz fakt przekroczenia przez zarządcę drogi dopuszczalnych poziomów hałasu przedstawiony na opracowanych na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku mapach akustycznych, przekazanych do Starostwa przez Departament Środowiska GDDKiA w Warszawie w sierpniu 2012 r., co uzasadniło domniemanie, że przedmiotowy odcinek autostrady może negatywnie oddziaływać na środowisko w zakresie emisji hałasu.

Odwolanie od powyższej decyzji złożył Pan Jacek Gryga Dyrektor Oddziału GDDKiA w Krakowie wskazując na nieaktualność przedłożonych map akustycznych. Ponadto wskazał na toczące się przez Sądem Okręgowym w Krakowie postępowanie przeciwko GDDKiA z powództwa właściciela posesji położonej w sąsiedztwie w/w drogi krajowej nr 75, wskazując, że rozstrzygnięcie tej sprawy może mieć wpływ na postępowanie w nin. sprawie. Ponadto

podniesiono wyznaczenie bardzo krótkiego terminu do opracowania przedmiotowego przeglądu ekologicznego. Wniósł zatem o zawieszenie postępowania do czasu zakończenia sprawy toczącej się przed Sądem Okręgowym w Krakowie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie zważyło, co następuje:

Podstawą rozstrzygnięcia w rozważanej sprawie był odpowiednio stosowany przepis art. 237 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, zwanej dalej "ustawą", zgodnie z którym w razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, zobowiązać prowadzący instalację podmiot korzystający ze środowiska do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego. W omawianym przypadku przepis ten znajduje odpowiednie zastosowanie w oparciu o normę prawną zawartą w art. 241 ust. 2 cyt. ustawy, zgodnie z którą „jeżeli przegląd ekologiczny dotyczy drogi, linii kolejowej, linii tramwajowej, lotniska lub portu, obowiązek sporządzenia przeglądu spoczywa na zarządzających tymi obiektami”.

W ocenie Kolegium, odpowiednie stosowanie przytoczonego przepisu (art. 237 ustawy) prowadzi do wniosku, że do nałożenia obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego konieczne i wystarczające jest stwierdzenie okoliczności wskazujących na **możliwość** negatywnego oddziaływania drogi krajowej na środowisko. Przepis nie wymaga stwierdzenia, że skutek taki zaistniał, tj. że istniejąca droga oddziałuje negatywnie na środowisko.

W konsekwencji powyższego ustalenia należy przyjąć, że organ ochrony środowiska w zakresie swegoistego luzu decyzyjnego mógł nałożyć na korzystającego ze środowiska obowiązek sporządzenia i przedłożenia sprecyzowanego dokumentu także wówczas, gdy w związku z funkcjonowaniem konkretnej drogi krajowej nr 75 na określonym odcinku występuje jedynie możliwość negatywnego jego oddziaływania na środowisko. Nie jest konieczne do zobowiązania podmiotu korzystającego ze środowiska, aby wystąpiły już jakiegokolwiek negatywne skutki w środowisku. Przegląd ma za zadanie przeciwdziałać powstaniu tych negatywnych skutków poprzez ustalenie działań mających na celu zapobieganie i ograniczenie oddziaływania na środowisko.

W analizowanej sprawie w odwołaniu zakwestionowano oparcie się organu I instancji na nieaktualnych mapach akustycznych. Organ I instancji wyjaśnił, w piśmie z dnia 25.10.2013 r., że nie posiada zaktualizowanych map akustycznych dla dróg krajowych o natężeniu ruchu powyżej 3 mln. pojazdów rocznie, co nie oznacza, że przedmiotowy odcinek drogi krajowej

nie powoduje przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający tym obiektem ma tytuł prawny. Jak trafnie stwierdził organ I instancji zarówno mapy akustyczne jak i Program ochrony środowiska dla województwa małopolskiego są dokumentami strategicznymi, służącymi do celów całościowej oceny narażenia na hałas, sporządzania ogólnych prognoz dla danego obszaru, zarządzania emisją i skutkami hałasu. Natomiast z już istniejących map akustycznych wynika, że przekroczenie wskaźników hałasu w sąsiedztwie w/w odcinka drogi, na terenach chronionych akustycznie, przekracza nawet 20 dB.

Należy zatem wyjaśnić, że analiza poziomu hałasu dla przedmiotowej drogi stanowi podstawę do twierdzenia, iż jej eksploatacja powoduje przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu poza terenem, do którego zarządzający drogą posiada tytuł prawny, a zgodnie z art. 174 ust.1 cyt. ustawy eksploatacja dróg nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska.

Odnosząc się do toczącego się w Sądzie Okręgowym w Krakowie postępowania z powództwa właściciela posesji położonej w sąsiedztwie drogi krajowej nr 75 dotyczącego nakazania pozwanemu GDDKiA zabezpieczenia nieruchomości przed negatywnym oddziaływaniem w/w drogi należy przyjąć, że wskazane postępowanie sądowe nie ma wpływu na postępowanie administracyjne dotyczące opracowania przeglądu ekologicznego. Zabezpieczenie jedynie nieruchomości powoda nie będzie wystarczające do stwierdzenia, że przedmiotowy odcinek drogi krajowej nr 75 od zjazdu z autostrady A4 w mieście Szarów do połączenia z drogą krajową nr 4 w miejscowości Targowisko, nie będzie oddziaływał ponadnormatywnie na pozostałe, liczne gospodarstwa domowe znajdujące się w zasięgu oddziaływania związanego z jego eksploatacją.

Przegląd ekologiczny będzie źródłem informacji w zakresie nim objętym dla oceny skumulowanego oddziaływania instalacji (w rozważanym przypadku drogi krajowej) na środowisko. Przegląd ekologiczny ma bowiem kompleksowo ilustrować całą sytuację funkcjonowania i oddziaływania instalacji (drogi) a nie tylko na odcinku wskazanym w pozwie i ma służyć dokonaniu analizy ustaleniu skutecznych działań w celu osiągnięcia standardów jakości środowiska w zakresie ochrony przed hałasem, powodowanym eksploatacją przedmiotowej drogi krajowej tak aby dokumentacja ta mogła być przydatna do określenia dalszych kroków w celu dostosowania instalacji do norm ochrony środowiska. Wobec powyższego zdaniem Kolegium organ I instancji miła podstawy do nalożenia kwestionowanego obowiazku.


Natomiast ostatni zarzut poruszony w odwołaniu i wskazujący na termin wykonania przeglądu ekologicznego skład orzekający Kolegium uznał za słuszny i dlatego wydał decyzję reformatorijną tj. uchylił decyzję organu I instancji i orzekł co do istoty sprawy wskazując, iż organ I instancji w zaskarżonej decyzji **ustalił termin realizacji nałożonego obowiązku**, co stanowi naruszenie prawa. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 lutego 2007 r. sygn. akt II SA/Kr 3137/03 wskazano – „W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że decyzja administracyjna - poza elementami określonymi w art. 107 § 1 k.p.a. - może zawierać również klauzule dodatkowe, zwane także postanowieniami dodatkowymi, takie jak: termin, warunek i zlecenie. Mogą jednak być one składnikami decyzji tylko wówczas, gdy przepisy szczególne przewidują możliwość ich włączenia do decyzji (...)” Art. 238 cyt. ustawy wyznacza zakres przedmiotowy przeglądu ekologicznego, fakultatywne elementy, które mogą się znaleźć w przeglądzie ekologicznym zostają wskazane w art. 239 cyt. ustawy. We wskazanych wyżej przepisach nie określono ustawowo terminu wykonania tego obowiązku, nie przewidziano też możliwości orzeczenia o terminie wykonania obowiązku w decyzji administracyjnej. Pogląd, iż określenie w decyzji administracyjnej daty wykonania obowiązku jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy przepis prawa materialnego, stanowiący podstawę prawną decyzji administracyjnej, przewiduje możliwość określenia w tej decyzji daty wykonania obowiązku prezentowany jest również w orzecznictwie NSA (por. uchwała NSA z dnia 1 czerwca 1998 r., OPS 2/98, publ.: ONSA z 1998 r., nr 4, poz. 108, uzasadnienie wyroku NSA z dnia 17 marca 1999 r., SA/Bk 1672/97, publ.: ONSA z 2000 r., nr 1, poz. 38). Konsekwencją nie wywiązania się z nałożonego obowiązku po uzyskaniu przez decyzję przymiotu ostateczności jest wszczęcie postępowania egzekucyjnego w celu doprowadzenia do jego wykonania.

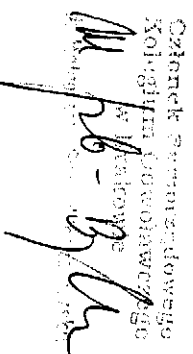
Tym samym konieczne stało się, uwzględniając powyższe, uchylenie decyzji organu I instancji i orzeczenie co do istoty wyłącznie w zakresie nałożenia obowiązku, bez jednoczesnego określenia terminu jego wykonania, gdyż przepis prawa tego nie przewiduje.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze, mając na uwadze wszystkie przytoczone okoliczności, orzekło jak wyżej.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku postępowania.

Na niniejszą decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, ul. Rakowicka 10. Ewentualną skargę wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie ul. J. Lea 10, 30 – 408 Kraków, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji Skarżącemu. Skarga powinna odpowiadać wymogom przewidzianym przez art. 57 § 1 w zw. z art. 46 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tzn. winna zawierać oznaczenia sądu, imię, nazwisko lub nazwę skarżącego, oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby skarżącego, a w razie ich braku - adresu do doręczeń, wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy; określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego; podpis osoby wnoszącej skargę, a w przypadku wniesienia jej przez pełnomocnika - jego podpis z załączeniem do skargi pełnomocnictwa. Do skargi należy dołączyć jej odpisy w ilości po jednym dla każdej ze stron uczestniczących w postępowaniu administracyjnym oraz dla organu, którego decyzja jest przedmiotem zaskarżenia.


Członek Samorządowego
Kolegium Odwoławczego w Krakowie
mgr Teresa Przeciszka


Członek Samorządowego
Kolegium Odwoławczego w Krakowie

Otrzymują:

1. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie, ul. Mogilska 25,
31-542 Kraków;
2. Starostwo Powiatowe w Wieliczce, ul. Dembowskiego 2, 32-020 Wieliczka;
3. A/a x 2.

