



Warszawa, dnia 29-07-2022 r.

Minister Klimatu i Środowiska

DIŚ-V.412.6.2022.ALS

2189370.7996619.6460993

Decyzja

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm.) - (zwanej dalej: Kpa), w związku z art. 362 ust. 1 i 2 oraz art. 377a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. tj. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.) - (dalej zwanej: Poś), po rozpatrzeniu odwołania Pana Rafała Pydycha - pełnomocnika Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad - (dalej zwanej: GDDKiA), znak: O/OP.I-2.534.4.4.2021.ET.10 z 12 lipca 2022 r. od decyzji Marszałka Województwa Opolskiego - (dalej zwanego: Marszałkiem) z dnia 28 czerwca 2022 r., znak: DOŚ-III.7033.1.2021.JSz nakładającej na GDDKiA zobowiązanie do ograniczenia akustycznego oddziaływania autostrady A4 na odcinku Węzeł Opole Południe – Węzeł Krapkowice w km od 245+800 do 255+500, w zakresie oddziaływania akustycznego na tereny chronione,

- uchylam zaskarżoną decyzję w zakresie pkt II dotyczącego określenia zakresu czynności zmierzających do wykonania obowiązku, o którym mowa w pkt I niniejszej decyzji poprzez budowę ekranów akustycznych zgodnie z tabelą nr 1, lp. 3 i w tym zakresie orzekam:

Lp.	Środki minimalizujące	Parametry ekranów akustycznych					
		Kilometraż	Długość [m]	Wysokość [m]	Typ wypełnienia	Lokalizacja ekranu	Stan własności
		Strona drogi					
3.	ekran akustyczny E3	km 246+775 – km246+821	46	5	panele pochłaniające (materiał o klasie izolacyjności akustycznej od dźwięków powietrznych B3 i klasie pochłaniania dźwięku A3)	Rogów Opolski, działki ewidencyjne: 962/2, 961/3,	Własność: Skarb Państwa, Zarząd GDDKiA o. Opole

- w pozostałej części utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie

Marszałek decyzją z dnia 21 września 2020 r., znak: DOŚ-III.7034.18.2019.JSz nałożył na GDDKiA obowiązek sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego dla autostrady A4 na odcinku Węzeł Opole Południe – Węzeł Krapkowice w km od 245+800 do 255+500, w zakresie oddziaływania akustycznego na tereny chronione, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy Poś. GDDKiA w dniu 29 marca 2021 r. pismem znak: O.OP.I-2.5340.H.15-6.2021.ET z dnia 26 marca 2021 r. złożyła Marszałkowi „Przeгляд ekologiczny dla autostrady A-4 na odcinku Węzeł Opole Południe – Węzeł Krapkowice”, opracowany przez ECOSOUND Sp. z o. o. z siedzibą w Krakowie - (zwany dalej: przeglądem). W opracowaniu tym dokonano analizy akustycznego oddziaływania na środowisko ww. odcinka autostrady A4, określono tereny chronione, w tym tereny, na których wystąpiły przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu oraz zaproponowano dwa warianty wykonania ekranów akustycznych w celu ograniczenia hałasu do wartości poniżej poziomu dopuszczalnego określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r. poz. 112).

Stosownie do art. 61 § 4 oraz art. 49 § 1 Kpa, w związku z art. 362 ust. 2a ustawy Poś organ I instancji obwieszczeniem z dnia 21 stycznia 2022 r., znak: DOŚ-III.7033.1.2021.JSz, zawiadomił strony o wszczęciu przedmiotowego postępowania poprzez umieszczenie ww. pisma w Biuletynie Informacji Publicznej UMWO.

W trakcie prowadzonego postępowania do organu nie wpłynęły dodatkowe informacje w przedmiotowej sprawie. Stąd, Marszałek działając na podstawie art. 10 § 1 Kpa, pismem z dnia 21 kwietnia 2022 r., znak: DOŚ-III.7033.1.2021.JSz zawiadomił GDDKiA o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie oraz poinformował o możliwości zapoznania się z materiałami zebranymi w toku postępowania w wyznaczonym terminie. Jednocześnie zgodnie z art. 362 ust. 2a ustawy Poś oraz wypełniając obowiązek wynikający z przepisu art. 49 § 1 Kpa, organ I instancji obwieszczeniem z dnia 21 kwietnia 2022 r., znak: DOŚ-III.7033.1.2021.JSz, zamieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej UMWO, poinformował pozostałe strony postępowania, o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie oraz zawiadomił o możliwości zapoznania się z materiałami zebranymi w toku postępowania w wyznaczonym terminie.

Po zakończeniu postępowania do organu wpłynęło pismo z dnia 15 czerwca 2022 r., nr O/OP.I-2.534.4.4.2021.ET.8 GDDKiA zawierające informacje dotyczące trwających prac nad Rządowym Programem Budowy Dróg Krajowych 2030 (z perspektywą do 2033) w zakresie rozbudowy autostrady A4 na odcinku objętym niniejszym postępowaniem. Ponadto, zawnioskowano o przedłużenie niniejszego postępowania do końca września 2022 r. przy czym w przekazanym piśmie nie podano terminu zakończenia ww. prac, nie podano daty wejścia w życie Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.) oraz harmonogramu jego realizacji.

Marszałek rozpatrując powyższy wniosek przejrzał informacje zawarte na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury w Biuletynie Informacji Publicznej w celu uzyskania informacji o etapie procedowania ww. dokumentu. Z informacji zawartych w ww. BIP wynika, że dopiero rozpoczęły się konsultacje społeczne w ramach Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko projektu Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.) i brak jest informacji o terminie ostatecznego przyjęcia tego dokumentu. Z uwagi na możliwość wprowadzenia zmian do projektu niemożliwym jest przesądzenie o jego ostatecznym kształcie. W tym stanie faktycznym, organ I instancji nie znalazł uzasadnienia do przedłużenia postępowania w przedmiocie nałożenia na GDDKiA instalację obowiązku ograniczenia akustycznego oddziaływania w środowisku autostrady A4 na odcinku węzeł Opole Południe – węzeł Krapkowice.

Od powyższej decyzji, odwołała się GDDKiA reprezentowana przez Pana Rafała Pydycha, zaskarżając w całości orzeczenie Marszałka. Zarzucając decyzji organu I instancji naruszenie przepisów poprzez:

- popełnienie błędu w punkcie II decyzji, który określa zakres czynności zmierzających do wykonania obowiązku, a mianowicie w tabeli nr 1, lp. 3 nie określono środków minimalizujących, długości i wysokości ekranów akustycznych;

- błędną wykładnię art. 362 ust. 2 pkt 1a Poś, w związku z art. 7 Kpa, wydając przedmiotową decyzję mającą charakter decyzji fakultatywnej kierującej się uznaniem administracyjnym nie biorąc pod uwagę zasady interesu społecznego i słusznego interesu strony, w związku z marnotrawieniem pieniędzy Skarbu Państwa poprzez nakazanie wybudowania ekranów akustycznych przy autostradzie, która w przyszłości ma zostać przebudowana;
- niezastosowanie się do treści art. 115a ust. 2 Poś, który stanowi, że jeżeli hałas powstaje w związku z eksploatacją dróg (...) decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu nie wydaje się;

Jednocześnie GDDKiA w odwołaniu przyznaje, iż z przeglądu wynikało, że zostały przekroczone dopuszczalne poziomy hałasu dla terenów chronionych od 0,1 do 6,2 dB.

W wyniku postępowania administracyjnego stwierdzono, co następuje:

Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności organ odwoławczy obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć decyzję organu I instancji. Zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą wyznacza zakres rozstrzygnięcia sprawy. Organ odwoławczy nie może zmieniać zakresu sprawy, a zatem przed organem odwoławczym sprawa jest rozpatrywana wyłącznie pod względem tożsamym podmiotowo i przedmiotowo. Rozstrzygnięcie merytoryczne organu odwoławczego może być niezgodne z rozstrzygnięciem organu I instancji. Będzie to miało miejsce wówczas, gdy rozstrzygnięcie organu odwoławczego, podjęte po rozpoznaniu sprawy, nie pokrywa się z rozstrzygnięciem organu I instancji. A zatem, w ocenie organu odwoławczego jest nieprawidłowe pod względem przepisów prawa lub celowości. Stąd, organ odwoławczy ma kompetencje merytoryczno – reformacyjne i jest władny uchylić zaskarżoną decyzję w części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy, co zostało potwierdzone w publikacji „Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz” (autorzy: B. Adamiak, J. Borkowski, Wydawnictwo C.H. Beck, wydanie 15).

Na wstępie przyznać należy rację stronie odwołującej się, iż w orzeczeniu organu I instancji znajduje się błąd, a raczej brak danych w lp. 3 tabeli nr 1 punktu II decyzji. Stąd organ odwoławczy, po analizie materiału dowodowego oraz zasięgnięciu informacji u organu I instancji, uchylił zaskarżoną decyzję w tym zakresie i orzekł co do istoty sprawy.

Przechodząc do ustaleń wynikających z materiału dowodowego, organ odwoławczy przede wszystkim zauważa, że niniejsza sprawa jest prowadzona w trybie art. 362 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Poś, który stanowi, iż jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, a w decyzji tej organ ochrony środowiska może określić zakres ograniczenia oddziaływania na środowisko lub stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko. Powyższe naruszenia, dotyczące klimatu akustycznego, zostały potwierdzone w przeglądzie. Podkreślenia wymaga kwestia, iż zgodnie z przepisem art. 139 i art. 174 Poś na zarządzającym daną drogą spoczywa obowiązek dotrzymania, w związku z eksploatacją tej drogi, dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku, określonego rozporządzeniem w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

W ocenie organu II instancji sposób, w jaki zobowiązano zaskarżoną decyzją GDDKiA (na podstawie art. 362 ust. 1 i 2 Poś) do podjęcia działań naprawczych, praktycznie wpisuje się w to, do czego zobowiązuje zarządzającego drogą przepis art. 139 i art. 174 Poś.

W odniesieniu do zarzutów GDDKiA w zakresie naruszenia procedury postępowania administracyjnego, organ odwoławczy przede wszystkim przypomina, iż organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa i stojąc na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 Kpa), a także w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy (art. 7b Kpa). Odnosząc się do argumentów skarżącego dotyczących naruszenia powyższych przepisów poprzez nie uwzględnienie w orzeczeniu organu I instancji zasady słusznego interesu społecznego i słusznego interesu strony,

wyjaśnić należy, iż w rozważanej sprawie interesem strony, czyli GDDKiA, jest pozyskanie jak najdłuższego terminu wykonania ekranów chroniących lokalną społeczność przed ponadnormatywnym akustycznym oddziaływaniem autostrady A4 na odcinku Węzeł Opole Południe – Węzeł Krapkowice w km od 245+800 do 255+500, natomiast interesem społecznym jest interes mieszkańców polegający na prawie do funkcjonowania w środowisku, w którym, w związku z eksploatacją autostrady A4, są dotrzymane akustyczne standardy jakości środowiska określone przepisem § 2 rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. W tym miejscu należy podkreślić, iż występuje rozbieżność interesów GDDKiA i interesów ludności zamieszkującej tereny prawnie chronione, na których dochodzi do przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu, na skutek eksploatacji autostrady A4. Organ ochrony środowiska, jakim jest Marszałek, jest zobowiązany do stania na straży i dbania o interes wszystkich stron postępowania administracyjnego. Tym bardziej, iż projekt Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.) nie ma wyznaczonego konkretnego terminu realizacji, a z uwagi na możliwość wprowadzenia zmian, na obecnym etapie, nie można w sposób pewny przesądzić o jego ostatecznym kształcie, tj. faktycznej rozbudowie przedmiotowego odcinka autostrady A4.

Zważywszy na argumenty GDDKiA dotyczące błędnego zastosowania trybu art. 115a ust. 2 Poś, wyjaśnić należy, iż Marszałek swoje orzeczenie wydawał na podstawie art. 362 ust. 1 pkt 1, art. 376 pkt 2b i art. 378 ust. 2a pkt 2, w związku z art. 174 ust. 1 i ust. 2 Poś. Zatem, decyzja organu I instancji została wydana na innej podstawie prawnej tej samej ustawy, nie ma mowy o błędnym zastosowaniu przepisu art. 115a ust. 2 Poś tym bardziej, iż jasno wynika, że intencją organu I instancji nie była decyzja stanowiąca o dopuszczalnym poziomie hałasu w środowisku, tylko orzeczenie nakładające na GDDKiA zobowiązanie do ograniczenia akustycznego oddziaływania autostrady A4 na odcinku Węzeł Opole Południe – Węzeł Krapkowice w km od 245+800 do 255+500, w zakresie oddziaływania akustycznego na tereny chronione. Są to dwa odrębne i niezależne od siebie tryby prowadzenia postępowania administracyjnego, które dotyczą zupełnie innych okoliczności sprawy. Tym bardziej, iż sama strona skarżąca zauważa, że art. 115a ust. 2 Poś, nie ma zastosowania, jeżeli hałas powstaje w związku z eksploatacją dróg.

Powyżej wyjaśniono w szczegółowy sposób, iż nie stwierdza się naruszenia procedury postępowania administracyjnego, ani naruszenia obowiązujących przepisów prawa ze względu na którą, zachodziłyby przesłanki wskazujące na zasadność uwzględnienia argumentów podniesionych w odwołaniu przez GDDKiA.

W świetle powyższych wyjaśnień, należało orzec jak w osnowie.

Pouczenie:

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 oraz art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 54 i 159), służy stronie skarga wnoszona na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Ministra Klimatu (ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa), w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Wpis stały od skargi wnoszonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wynosi 200 zł, a ponadto strona ma możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

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 poważaniem

Z up. Ministra
Katarzyna Szadkowska-Piergies
Zastępca Dyrektora
Departament Instrumentów Środowiskowych
/ – podpisany cyfrowo/

Otrzymują:

1. Pan Rafał Pydycha reprezentujący GDDKiA Oddział w Opolu
ul. Niedziałkowskiego 6, 45-085 Opole.
2. Marszałek Województwa Opolskiego, 45-082 Opole, ul. Piastowska 14 (z prośbą o podanie niniejszej decyzji do publicznej informacji oraz poinformowanie MKiŚ o tym fakcie).
3. aa.