



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 16 grudnia 2025 r.

DOOŚ-WDŚII.420.28.2024.AFI.11

DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.), dalej k.p.a., w związku z art. 71 ust. 2 pkt 2 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. z 2024 r. poz. 1112, ze zm.), dalej u.o.o.ś., po rozpatrzeniu odwołania [REDAKTED] z 27 września 2024 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie z 11 września 2024 r., znak: WOOŚ.420.16.2023.LP, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa i przebudowa układu drogowego kolidujących dróg istniejących, budowie dróg dojazdowych, skarp i zjazdów oraz wykonaniu przebudowy infrastruktury technicznej w związku z projektem i budową drogi ekspresowej S17 Piaski-Hrebenne na odcinku 9 Tomaszów Lubelski (koniec obwodnicy)-Hrebenne (początek obwodnicy)”,

1. uchyla pkt II.1 ww. decyzji w brzmieniu:

„Zaplecza budowy, bazy techniczne, bazy materiałowe, place postojowe maszyn budowlanych i środków transportu oraz miejsca magazynowania odpadów, lokalizowane będą poza terenami zadrzewionymi, terenami podmokłymi, poza terenami dolin rzecznych oraz płytkim zaleganiu wód, miejscami na których w okresie wiosennym stagnują wody roztopowe oraz poza bezpośredniego zagrożenia wodami wezbraniowymi.”

i w tym zakresie orzeka:

„Zaplecza budowy, bazy techniczne, place postojowe maszyn budowlanych i środków transportu, miejsca magazynowania materiałów budowlanych i odpadów w pierwszej kolejności należy lokalizować w liniach rozgraniczających obszar realizacji przedsięwzięcia, w miejscach gdzie występują utwory słabo przepuszczalne bądź nieprzepuszczalne o zaleganiu zwierciadła wody poniżej 3 m p.p. t.

Bezwzględnie nie należy lokalizować powyższych miejsc na terenach:

- a) położonych w odległości mniejszej niż 50 m od brzegów rzek i innych zbiorników wodnych;
- b) podmokłych;
- c) stagnacji wód roztopowych w okresie wiosennym;
- d) bezpośredniego zagrożenia wodami wezbraniowymi;
- e) położonych w odległości mniejszej niż 50 m od zabudowy mieszkaniowej;
- f) obszarów leśnych i terenów zadrzewionych;

- g) siedlisk płazów oraz siedlisk przyrodniczych będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

Miejsca lokalizacji baz i stacjonowania środków transportowych, maszyn budowlanych będą wybierane przy udziale nadzoru przyrodniczego.”;

2. uchyla pkt II.2 ww. decyzji w brzmieniu:

„Teren na którym zlokalizowane będą zaplecza budowy, miejsca magazynowania odpadów, materiałów budowlanych itp. należy uszczelnić, aby uniemożliwić przedostanie się zanieczyszczeń do środowiska gruntowo — wodnego. Miejsca lokalizacji baz i stacjonowania środków transportowych, maszyn budowlanych będą wybierane przy udziale nadzoru przyrodniczego.”

i umarza postępowanie organu I instancji w tym zakresie;

3. uchyla pkt II.4 ww. decyzji w brzmieniu:

„W przypadku robót drogowych wykonywanych w bliskim sąsiedztwie zabudowy należy podejmować środki zapobiegające wystąpieniu negatywnego wpływu wibracji na zabudowę znajdującą się w otoczeniu przedmiotowego przedsięwzięcia.”

i w tym zakresie orzeka:

„Obiekty budowlane zlokalizowane w sąsiedztwie miejsc prowadzenia prac budowlanych należy chronić przed skutkami nadmiernych wibracji:

- a) przed przystąpieniem do prac budowlanych, w trakcie których będą wykorzystywane maszyny i urządzenia mogące być źródłem drgań, należy dokonać oceny stanu technicznego budynków zlokalizowanych w odległości do 20 m od źródła drgań oraz oceny ich podatności na drgania;
- b) parametry pracy maszyn i urządzeń będących źródłem drgań dostosować do stanu technicznego budynków znajdujących się w zasięgu oddziaływania tych drgań;
- c) podczas prowadzenia prac, o których mowa w lit. a, należy monitorować stan techniczny budynków, z których oceny wynika, że emitowane drgania mogą być szkodliwe dla ich konstrukcji, a także poziom drgań i ich wpływ na konstrukcję tych budynków;
- d) jeżeli przeprowadzona ocena i monitoring, o których mowa w lit. a i lit. c, wykazą możliwość wystąpienia szkodliwego wpływu drgań na konstrukcję budynków, prace budowlane, o których mowa w lit. a, należy prowadzić z zastosowaniem technologii bezwibracyjnych (np. stosowanie pali wierconych, pogrążanie stalowych grodzic za pomocą prasy hydraulicznej) lub z wykorzystaniem maszyn i urządzeń o niskiej emisji drgań (np. do zagęszczania gruntu podczas zasypywania wykopów stosować maszyny i urządzenia nieprzekraczające masy 300 kg);
- e) ocena i monitoring, o których mowa w lit. a i lit. c, zostaną przeprowadzone przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane;
- f) ocena i monitoring, o których mowa w lit. a i lit. c, zostaną przeprowadzone zgodnie z odpowiednimi normami znajdującymi się w zbiorze Polskich Norm.”;

4. uchyla pkt II.24 ww. decyzji w brzmieniu:

„Prace budowlane związane z realizacją inwestycji należy prowadzić w taki sposób, aby ograniczyć czas magazynowania odpadów do niezbędnego minimum.”

i w tym zakresie orzeka:

„Gospodarkę odpadami należy prowadzić w następujący sposób:

- a) prace budowlane związane z realizacją inwestycji należy prowadzić w taki sposób, aby ograniczyć czas magazynowania odpadów. Odpady, z wyjątkiem odpadów przeznaczonych do składowania, mogą być magazynowane, jeżeli konieczność magazynowania wynika z procesów technologicznych lub organizacyjnych i nie przekracza terminów uzasadnionych zastosowaniem tych procesów, nie dłużej jednak niż przez 3 lata;
- b) place przeznaczone do magazynowania odpadów niebezpiecznych należy zlokalizować na utwardzonym i uszczelnionym podłożu;
- c) podłoże, o którym mowa w lit. b, należy wykonać przy użyciu wodoodpornych i mrozoodpornych płyt betonowych o klasie wytrzymałości minimum C35/45 uszczelnionych za pomocą elastycznych spoin odpornych na działanie czynników atmosferycznych (temperatury, promieni UV, deszczu i powietrza) oraz substancji chemicznych lub przy użyciu geomembran;
- d) place i miejsca przeznaczone do magazynowania odpadów niebezpiecznych należy wyposażać w urządzenia lub środki umożliwiające zebranie lub neutralizację odpadów, w sytuacji ich przypadkowego wydostania się z pojemników. Rodzaje i ilość tych urządzeń lub środków należy dostosować do rodzaju i ilości magazynowanych odpadów. W przypadku wydostania się odpadów z pojemników należy je niezwłocznie usunąć lub zneutralizować.”;

5. uchyla pkt II.26 ww. decyzji w brzmieniu:

„Miejsce przeznaczone do magazynowania odpadów należy wyposażać w utwardzone szczelne podłoże celem ograniczenia do minimum przedostawania się odpadów oraz składników odpadów do środowiska gruntowo — wodnego mogących powodować zanieczyszczenie gleby, ziemi oraz środowiska wodnego.”

i umarza postępowanie organu I instancji w tym zakresie;

6. uchyla pkt II.27 ww. decyzji w brzmieniu:

„Stan techniczny pojemników, kontenerów w których magazynowane będą odpady należy systematycznie kontrolować. W razie konieczności pojemniki, kontenery należy naprawiać lub wymieniać.”

i umarza postępowanie organu I instancji w tym zakresie;

7. uchyla pkt II.29 ww. decyzji w brzmieniu:

„Odpady wytwarzane na etapie eksploatacji inwestycji należy regularnie (na bieżąco) usuwać przez wyspecjalizowane podmioty bez konieczności ich wstępnego magazynowania na terenie inwestycji.”

i umarza postępowanie organu I instancji w tym zakresie;

8. w pozostałym zakresie utrzymuje ww. decyzję w mocy.

Uzasadnienie

RDOŚ w Lublinie, decyzją z 11 września 2024 r., znak: WOOŚ.420.16.2023.LP, działając na wniosek Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, dalej GDDKiA, z 28 czerwca 2023 r., stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz określił warunki realizacji cytowanego w sentencji przedsięwzięcia. Decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Z uwagi na liczbę stron biorących udział w postępowaniu, w niniejszej sprawie zastosowanie miał art. 74 ust. 3 u.o.o.ś., w myśl którego jeżeli liczba stron postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przekracza 10, stosuje się art. 49 k.p.a. Mając powyższe na uwadze, RDOŚ w Lublinie, obwieszczeniem z 11 września 2024 r., znak: WOOŚ.420.16.2023.LP, poinformował strony postępowania o wydaniu zaskarżonej decyzji. Obwieszczenie, o którym mowa powyżej, zostało upublicznione na tablicy ogłoszeń oraz w Biuletynie Informacji Publicznej: Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie, Urzędu Gminy Tomaszów Lubelski, Urzędu Miejskiego Lubyczy Królewskiej oraz Urzędu Gminy Bełżec. Najpóźniej ww. obwieszczenie upublicznione zostało w Urzędzie Gminy Tomaszów Lubelski, w terminie od 16 września do 30 września 2024 r., zatem skarżona decyzja została skutecznie doręczona stronom postępowania w trybie art. 49 k.p.a. w dniu 30 września 2024 r. W związku z powyższym ostatnim dniem na wniesienie odwołania był 14 października 2024 r.

Od powyższej decyzji, pismem z 27 września 2024 r., odwołanie w ustawowym terminie, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wniosła [REDAKOWANE].

GDOŚ pismem z 30 października 2024 r., znak: DOOŚ-WDŚII.420.28.2024.BS.1, wezwał [REDAKOWANE] o wskazanie posiadanego prawa rzeczowego, statuującego przymiot strony przedmiotowego postępowania. Skarżąca odpowiedziała na wezwanie pismem z 18 listopada 2024 r., potwierdzając posiadanie prawa rzeczowego poprzez przedłożenie numerów ksiąg wieczystych, z których wynika, że jest właścicielką nieruchomości położonych częściowo na terenie realizacji przedsięwzięcia oraz w obszarze jego oddziaływania, tj. działki o nr ew. [REDAKOWANE] i nr ew. [REDAKOWANE], obręb Lubycza Królewska, gmina Lubycza Królewska, jednocześnie dołączając uzupełnienie do odwołania z 27 września 2024 r.

W odwołaniu oraz uzupełnieniu [REDAKOWANE] podniosła następujące zarzuty:

- 1) uniemożliwienie wjazdu na nieruchomość skarżącej od ul. [REDAKOWANE] wskazując, że jedynym pozostawionym wjazdem od ul. [REDAKOWANE] nie ma możliwości wjazdu dużym sprzętem rolniczym;
- 2) brak przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz brak informacji o budowie drogi S17;
- 3) trudności w zagospodarowaniu nieruchomości skarżącej w związku z przecięciem nieruchomości po przekątnej. Skarżąca wskazuje, że w wyniku zaprojektowanego łuku drogi S17 zostanie przejęte 2,45 ha, a zniszczone zostanie 7 ha działki. W związku z powyższym proponuje oddalenie drogi S17 o kilka metrów w kierunku zachodnim;
- 4) brak poszanowania zdrowia mieszkańców Lubyczy Królewskiej, z racji budowy drogi blisko zabudowań. Odwołująca wskazuje, że emisja spalin z samochodów wpłynie negatywnie na zdrowie mieszkańców.

Wraz z powyższymi zarzutami odwołująca wniosła o ponowne przeprowadzenie konsultacji społecznych, aby mieszkańcy mogli wypowiedzieć się co do przebiegu planowanej inwestycji.

GDOŚ ustalił i zważył, co następuje.

Przedmiotowe przedsięwzięcie polega na budowie i przebudowie układu drogowego kolidujących dróg istniejących, budowie dróg dojazdowych, skarp i zjazdów, wraz z dostosowaniem odwodnienia i przebudowie infrastruktury technicznej w związku z budową i przebudową układu drogowego kolidujących dróg istniejących, budowie dróg dojazdowych, skarp i zjazdów oraz wykonaniu przebudowy infrastruktury technicznej w związku z projektem i budową drogi ekspresowej S17 Piaski - Hrebenne, odc. 9. Tomaszów Lubelski (koniec obwodnicy) — Hrebenne (początek obwodnicy).

Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839 ze zm.), dalej r.o.o.ś., do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się również przedsięwzięcia polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia wymienionego w § 2 ust. 1 i niespełniające kryteriów, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1, w związku z § 2 ust. 1 pkt 31 r.o.o.ś., do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się autostrady i drogi ekspresowe. Z uwagi na brzmienie powyższego, przedmiotowe przedsięwzięcie zostało zakwalifikowane do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Na mocy art. 71 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś., przedsięwzięcie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Organem właściwym do wydania zaskarżonej decyzji był RDOŚ w Lublinie, gdyż w myśl art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. a i p u.o.o.ś. do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla dróg oraz zmian dokonywanych w obiektach kwalifikowanych jako przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w przypadku których do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 60 pkt 3 u.o.o.ś., jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Powyższe uzasadnia, z uwagi na brzmienie art. 127 ust. 3 u.o.o.ś., właściwość rzeczową i instancyjną GDOŚ w niniejszej sprawie.

Mając na uwadze zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, której istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, organ w ramach postępowania odwoławczego dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego. W toku postępowania odwoławczego GDOŚ rozpatrzył sprawę w pełnym zakresie, co do okoliczności faktycznych i prawnych. Organ nie znalazł przyczyn, które uzasadniałyby uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie jej do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Organ odwoławczy dokonał również oceny prawidłowości i skuteczności istotnych warunków korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia, wymagań dotyczących ochrony środowiska koniecznych do uwzględnienia w dokumentacji na dalszym etapie procesu inwestycyjnego, które zostały określone w decyzji RDOŚ w Lublinie z 11 września 2024 r. Warunki określone w punktach: II.1, II.2, II.4, II.24, II.26, II.27, II.29 powyższej decyzji nie wypełniały wymogów określonych w art. 107 § 1 k.p.a. w związku z art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b, c oraz art. 84 ust. 1a u.o.o.ś., z tego też względu zostały one zmodyfikowane i doprecyzowane w postępowaniu odwoławczym. Poniżej organ odwoławczy

uzasadnił wprowadzone w skarżonej decyzji zmiany oraz szczegółowo rozpatrzył i ustosunkował się do zarzutów strony postępowania podnoszonych w odwołaniu.

Organ odwoławczy uznał warunek w pkt II.1 skarżonej decyzji, dotyczący terenu, na którym zlokalizowane będą zaplecza budowy, miejsca magazynowania odpadów, materiałów budowlanych za mało precyzyjny, w związku z czym w pkt 1 niniejszej decyzji doprecyzował uwarunkowania, które należy wziąć pod uwagę przy wyborze miejsc przeznaczonych pod zaplecza budowy. Wskazał tereny, w granicach których nie należy lokalizować zaplecza budowy, w tym m.in. w odległości mniejszej niż 50 m od brzegów rzek i innych zbiorników wodnych, w miejscach występowania wód gruntowych na głębokości mniejszej niż 1 m p.p.t. GDOŚ określił obowiązki inwestora służące zmniejszeniu presji etapu realizacji przedsięwzięcia na siedliska przyrodnicze, środowisko gruntowo-wodne oraz społeczność lokalną. W pkt 2 niniejszej decyzji organ uchylił warunek wskazany w pkt II.2 decyzji RDOŚ w Lublinie i umorzył postępowanie organu I instancji w tym zakresie, ponieważ treść warunku powielala się z treścią zawartą w pkt II.1. Warunek ten został połączony oraz doprecyzowany w pkt 1 niniejszej decyzji.

Zgodnie z warunkiem zawartym w pkt II.4 decyzji RDOŚ w Lublinie, inwestor został zobowiązany do podejmowania środków zapobiegających występowaniu negatywnego wpływu wibracji na zabudowę znajdującą się w otoczeniu przedmiotowego przedsięwzięcia. Konieczność uchylecia omawianego pkt. decyzji RDOŚ w Lublinie wynika z niedoprecyzowania przez organ pierwszej instancji sposobu wykonywania ww. monitoringu. Z tego względu GDOŚ (pkt 3 niniejszej decyzji), wskazał sposób, w jaki należy dokonać oceny szkodliwości wibracji w trakcie prowadzonych prac, a także wskazał czynności, jakie należy podjąć po ich stwierdzeniu. Zważając na fakt bliskiej lokalizacji istniejącej zabudowy w stosunku do planowanego przedsięwzięcia, szczególnie ważne jest podjęcie wszystkich możliwych środków zaradczych, mających na celu zminimalizowanie ryzyka uszkodzeń wewnątrz i na zewnątrz budynków znajdujących się w odległości do 20 m od źródła drgań. W ocenie GDOŚ niezbędne będzie dokonanie wstępnej weryfikacji stanu technicznego budynków zlokalizowanych w odległości do 20 m od źródeł drgań, a także ocena ich podatności na drgania. Na podstawie powyższego na etapie realizacji przedsięwzięcia inwestor będzie zobligowany do dostosowania parametrów pracy maszyn i urządzeń będących źródłem drgań do stwierdzonego stanu technicznego budynków znajdujących się w wyznaczonym zasięgu oddziaływania. GDOŚ stwierdził również konieczność monitorowania ich stanu technicznego oraz poziomu wibracji generowanych w trakcie prowadzenia robót budowlanych. W lit. d organ określił natomiast środki służące minimalizacji nadmiernych drgań, a w lit. e i lit. f wskazał, że powyższe działania powinny być prowadzone na podstawie zapisów zawartych w Polskich Normach przez osoby posiadające uprawnienia budowlane. Uszczegółowienie wymagań w tym zakresie uzasadnione było z uwagi na potrzebę ochrony budynków mieszkalnych i innych dóbr materialnych zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie omawianego przedsięwzięcia. Przywołane powyżej warunki dotyczą w szczególności minimalizacji oddziaływań związanych z zagęszczaniem podłoża przy budowie nasypów drogowych poprzez przejazdy drogowych walców wibracyjnych. Urządzenia te, w świetle ustaleń zawartych w Polskiej Normie PN-B-02170:2016–12 – Ocena szkodliwości drgań przekazywanych przez podłoże na budynki, odnoszących się do typowego zasięgu

występowania szkodliwych wibracji, mogą generować wibracje o największej intensywności w porównaniu z innymi maszynami budowlanymi.

Warunki orzeczone przez RDOŚ w Lublinie w punktach II.24, II.26, II.27 i II.29 decyzji z 11 września 2024 r., nie wypełniały wymogów określonych w art. 107 § 1 k.p.a. w związku z art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b, c oraz art. 84 ust. 1a u.o.o.ś. Warunki te były zbyt ogólne, nie wskazywały konkretnych działań i koniecznych do zastosowania rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych mających na celu ograniczenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Z tego też względu zostały one uchylone, a postępowanie organu I instancji umorzone w tym zakresie. Rozpatrując przedmiotową sprawę, GDOŚ uznał za zasadne połączenie oraz uszczegółowienie warunków, zawartych w pkt II.24, II.26, II.27 i II.29 decyzji RDOŚ w Lublinie (pkt 4 niniejszej decyzji), dotyczących tej samej kwestii – gospodarki odpadami.

Z przedstawionych przez inwestora informacji na stronach 37-46 Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia wynika, że na etapie realizacji przedsięwzięcia wytwarzane będą odpady niebezpieczne o kodach 15 01 10, 15 02 02, 17 01 81, 17 03 01, 17 05 03, a także odpady inne niż niebezpieczne. Wytwarzanie odpadów będzie miało charakter krótkoterminowy – do momentu zakończenia prac budowlanych. Odpady niebezpieczne będą zabezpieczane i gromadzone w specjalnie na ten cel przeznaczonych pojemnikach i kontenerach, w sposób zapobiegający ich rozprzestrzenianiu się w środowisku, a następnie odbierane przez odpowiednie podmioty posiadające wymagane prawem zezwolenia. GDOŚ nałożył m.in. obowiązek wyposażenia miejsc przeznaczonych do magazynowania odpadów niebezpiecznych w urządzenia lub środki umożliwiające zebranie lub neutralizację odpadów, co pozwoli na sprawne podjęcie działań zabezpieczających na okoliczność przypadkowego wydostania się odpadów niebezpiecznych.

W pozostałym zakresie organ drugiej instancji utrzymał decyzję RDOŚ w Lublinie w mocy.

W zakresie stawianych przez odwołującą zarzutów, wyjaśnienia wymaga, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie ma charakteru uznaniowego. Merytoryczna analiza zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wykazała, że realizacja i eksploatacja przedmiotowego przedsięwzięcia, przy zachowaniu warunków określonych w decyzji z 11 września 2024 r., jak i niniejszej decyzji, nie spowoduje znaczących negatywnych oddziaływań na środowisko. W takim przypadku organ wydający decyzję nie mógł wykraczać poza kompetencje związane z oceną planowanego przedsięwzięcia w zakresie wymogów ochrony środowiska, które określone są m.in. przepisami u.o.o.ś. Taka decyzja ma na celu określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji, w tym wskazanie zagrożeń, jakie mogą wystąpić w związku z tą realizacją oraz sposobów przeciwdziałania tym zagrożeniom. Organ prowadzący postępowanie administracyjne zmierzające do wydania omawianej decyzji, nie jest uprawniony do dowolnego określania lokalizacji, kształtu i zakresu planowanej do realizacji inwestycji.

Należy wyjaśnić, że przedmiotowe przedsięwzięcie pn.: „Budowa i przebudowa układu drogowego kolidujących dróg istniejących, budowie dróg dojazdowych, skarp i zjazdów oraz wykonaniu przebudowy infrastruktury technicznej w związku z projektem i budową drogi ekspresowej S17 Piaski-Hrebenne na odcinku 9 Tomaszów Lubelski (koniec obwodnicy)-Hrebenne (początek obwodnicy)”, dla którego decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

jest przedmiotem postępowania odwoławczego, stanowi przebudowę przedsięwzięcia głównego tj. pn.: „Budowa drogi ekspresowej S17 (Warszawa) Zakręt-Lublin-Zamość-Hrebenne (Lwów) na odcinku Piaski-Hrebenne (granica Państwa) dla wariantów rekomendacyjnych przez Inwestora – wariant S_pk z podwariantem S2 na odcinku Piaski (km 0+530) – Zamość, wariant P na odcinku Zamość – Hrebenne (granica Państwa)”, dla którego RDOŚ w Lublinie wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach z 8 kwietnia 2016 r., znak: WOOS.4200.1.2011.LP, zmienioną w wyniku postępowania odwoławczego decyzją GDOŚ z 30 listopada 2018 r., znak: DOOS-oall.4200.16.2016.PD.23. Niniejsze postępowanie oraz postępowanie zakończone decyzją GDOŚ z 30 listopada 2018 r. stanowią odrębne postępowania, które mają rozdzielne zakresy. Zakres niniejszego postępowania został wyznaczony wnioskiem GDDKiA z 28 czerwca 2023 r. Na stronach 29-34 KIP w Tabeli 4. *Charakterystyka poszczególnych zamierzeń analizowanych KIP* oraz w załączniku 2. *Orientacja* (arkusze 1-10), wskazany został szczegółowo zakres niniejszego przedsięwzięcia. Wobec stawianych przez odwołującą zarzutów, organ wyjaśnia, że m.in. przebieg osi głównej jezdni drogi S17 nie był przedmiotem wniosku GDDKiA z 28 czerwca 2023 r., nie jest więc przedmiotem niniejszego postępowania. Przebieg głównej jezdni drogi S17 był przedmiotem postępowania zakończonego decyzją RDOŚ w Lublinie z 8 kwietnia 2016 r., znak: WOOS.4200.1.2011.LP oraz GDOŚ z 30 listopada 2018 r., znak: DOOS-oall.4200.16.2016.PD.23, których wydanie poprzedzone było szczegółową analizą wszystkich oddziaływań generowanych przez planowane przedsięwzięcie w zaproponowanym przez inwestora kształcie i przebiegu. To w tych decyzjach zostały określone warunki realizacji (w tym miejsce realizacji) oraz eksploatacji przedsięwzięcia.

Ad 1

Odpowiadając na zarzut uniemożliwienia wjazdu na nieruchomość skarżącej (nr ew. [REDAKTOWANE], obręb Lubycza Królewska, gm. Lubycza Królewska) od ul. [REDAKTOWANE], GDOŚ wskazuje, iż zarzut nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ wykracza poza zakres niniejszego postępowania.

W kontekście stawianego zarzutu wyjaśnienia wymaga, że organ nie jest władny do oceniania rozwiązań funkcjonalnych przedsięwzięcia, a tym bardziej do zmiany przyjętych przez inwestora rozwiązań. Wołą wnioskodawcy jest realizacja przedsięwzięcia w kształcie określonym we wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i jeżeli nie zaistnieją przesłanki wskazujące na konieczność odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań, organ zobowiązany jest określić w decyzji warunki realizacji i eksploatacji dla przedsięwzięcia w kształcie określonym we wniosku.

Niemniej jednak, wskazać należy, że co do zasady każda nieruchomość powinna mieć dostęp do drogi publicznej (bezpośredni lub pośredni). Kwestie te uregulowane zostały w ustawie o z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.) oraz w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2025 r., poz. 1017, ze zm.). Obecnie bezpośredni dostęp do nieruchomości o nr ew. [REDAKTOWANE] jest możliwy od strony północnej – z ul. [REDAKTOWANE] oraz od strony południowej – z ul. [REDAKTOWANE]. W wyniku realizacji przedsięwzięcia uniemożliwiony zostanie dostęp do nieruchomości z ul. [REDAKTOWANE], lecz nadal pozostanie zapewniony bezpośredni dostęp od strony północnej tj. z ul. [REDAKTOWANE].

Organ ponownie wskazuje, iż zarzut ten wykracza poza zakres niniejszego postępowania, co czyni go bezzasadnym.

Ad 2

Odnosząc się do zarzutu braku konsultacji społecznych oraz wniosku o ponowne przeprowadzenie konsultacji społecznych, braku informacji o budowie planowanej drogi S17, organ drugiej instancji wyjaśnia. Zgodnie z art. 79 ust. 1 u.o.o.ś., przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W niniejszej sprawie, RDOŚ w Lublinie decyzją z 11 września 2024 r., znak: WOOŚ.420.16.2023.LP, stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla analizowanego przedsięwzięcia oraz określił warunki jego realizacji. Z uwagi na fakt, iż nie było przeprowadzonej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w ramach postępowania pierwszoinstancyjnego, organ nie był zobowiązany do zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Odnosząc się do braku konsultacji społecznych, należy wskazać, że są one najczęściej przeprowadzane przez inwestorów przed występowaniem o niezbędne decyzje i zezwolenia dla planowanego przedsięwzięcia, w tym przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ww. konsultacje społeczne nie są jednak częścią postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i nie są przeprowadzane ani koordynowane przez organ, a postępowanie administracyjne nie jest od nich zależne. Zatem kwestia konsultacji społecznych wykracza poza zakres postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia.

Dodatkowo należy zauważyć, że w piśmie z 18 listopada 2024 r., stanowiącym uzupełnienie odwołania z 27 września 2024 r., odwołująca zaznaczyła, że „W kwietniu 2020 roku GDDKiA powiadomiła mieszkańców Lubyczy Królewskiej o budowie drogi S17 i żeby każdy kogo dotyczy ta droga, składał swoje uwagi i wnioski, informując jednocześnie, że korytarz drogi jest niezmienny”. Organ zauważa w tym miejscu, że prezentowana w zarzutach argumentacja jest wewnętrznie sprzeczna.

Niezależnie od powyższego, wskazania wymaga, że w myśl art. 73 k.p.a., strona ma prawo wglądu w akta sprawy przez cały czas trwania postępowania (a także po jego zakończeniu), sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów, z czego skorzystała skarżąca. Natomiast RDOŚ w Lublinie, wypełniając obowiązek wynikający z art. 10 k.p.a. zawiadomieniem z 27 maja 2024 r., znak: WOOŚ.420.16.2023.LP, powiadomił strony postępowania o zebranych materiale dowodowy w przedmiotowej sprawie oraz możliwości zapoznania się z aktami sprawy i złożenia uwag i wniosków przed wydaniem decyzji, kończącej postępowanie.

Mając na uwadze powyższe, stawiany zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Ad 3

W odniesieniu do trudności z zagospodarowaniem nieruchomości w związku z przecięciem nieruchomości po przekątnej w wyniku realizacji przedsięwzięcia, zaznaczyć należy, iż stawiany zarzut częściowo wykracza poza zakres niniejszego postępowania. Podniesiony zarzut dotyczy kwestii związanej z budową głównego przedsięwzięcia tj. drogą S17, a nie przedmiotowego przedsięwzięcia polegającego na budowie i przebudowie układu drogowego kolidujących dróg istniejących, budowie dróg dojazdowych, skarp i zjazdów oraz wykonaniu przebudowy infrastruktury technicznej w związku z projektem i budową drogi ekspresowej S17

Piaski-Hrebenne na odcinku 9 Tomaszów Lubelski (koniec obwodnicy)-Hrebenne (początek obwodnicy). Ponownego wyjaśnienia wymaga, że przebieg osi głównej jezdni drogi S17 nie jest przedmiotem niniejszego postępowania, co organ wyjaśnił we wcześniejszej części uzasadnienia.

W kontekście stawianego zarzutu organ odwoławczy wskazuje, że na podstawie art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.), ww. przedsięwzięcie zalicza się do inwestycji celu publicznego, tj. działań o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.), dalej u.g.n. Przedmiotowe przedsięwzięcie należy do inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i krajowym. Wspomniany art. 6 u.g.n. w pkt 1 jako takie inwestycje wskazuje m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne oraz budowę, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego. Tym samym, przedmiotowe zamierzenie inwestycyjne stanowi inwestycję celu publicznego, a to świadczy o jego szczególnym charakterze z punktu widzenia ogółu. Realizacja przedsięwzięcia wpisuje się zatem bez wątpienia w katalog działań podejmowanych w interesie społecznym, przedkładanym nad interes indywidualny pojedynczych stron postępowania.

Niemniej jednak, jak wskazano w odpowiedzi na zarzut nr 1, organ jest związany kształtem i zakresem wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W decyzji tej organ, analizując specyfikę przedsięwzięcia oraz jego przewidywane oddziaływanie, ustala środowiskowe uwarunkowania użytkowania środowiska w czasie realizacji oraz eksploatacji planowanej inwestycji, jednakże nie jest władny do oceny przyjętych rozwiązań technicznych czy przebiegu inwestycji, w tym np. kształtu łuków przebudowywanych dróg, a tym bardziej do zmiany przyjętych rozwiązań.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, które wskazują m.in., że: rolą organu rozstrzygającego w sprawie uwarunkowań środowiskowych jest ocena dopuszczalności objętej wnioskiem inwestycji pod względem wymagań środowiskowych. Organ ten określa warunki korzystania z zasobów środowiskowych dla inwestycji sprecyzowanej we wniosku, o którego zakresie decyduje wnioskodawca. Słusznie więc wskazał organ, że nie posiada kompetencji do rozstrzygania w zakresie zaproponowanych rozwiązań technicznych, komunikacyjnych objętej wnioskiem inwestycji (...), czy też jej przebiegu. Poddaje (on) własnej ocenie z zakresu ochrony środowiska skonkretyzowaną we wniosku inwestycję, której dotyczy dołączona do wniosku dokumentacja, opierając się na wynikach raportu oceny oddziaływania na środowisko opracowanego dla inwestycji o określonych parametrach technicznych (por. wyrok NSA z dnia 23 lutego 2011 r., sygn. akt: II OSK 2516/10).

Zatem wszelkie propozycje odwołującej się w kontekście innego kształtu lub innej lokalizacji przedmiotowej inwestycji, nie mogą być rozpatrywane w ramach niniejszego postępowania odwoławczego. Przywołany zarzut należałoby zgłaszać do inwestora (GDDKiA), który odpowiada za kształt przedsięwzięcia, ewentualnie w odwołaniu od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Mając na uwadze powyższe, stawiany zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Ad 4

Odpowiadając na zarzut braku poszanowania zdrowia mieszkańców Lubyczy Królewskiej poprzez wysoką emisję spalin bezpośrednio przy domach, ponownie należy podkreślić, że powyższy zarzut odnosi się do głównego przedsięwzięcia dotyczącego budowy drogi ekspresowej S17, wobec czego zarzut ten jest poza zakresem niniejszego postępowania. Jednak jak wynika z KIP (str. 86-89), przewidziane prace, pomimo możliwego okresowego wysokiego poziomu stężeń emitowanych zanieczyszczeń, nie będą stanowiły zagrożenia dla jakości powietrza atmosferycznego oraz nie spowodują trwałych negatywnych zmian w środowisku zarówno w aspekcie ochrony zdrowia ludzi, jak i ochrony roślin. Co więcej, nałożone przez organy warunki, określone w decyzji mają na celu minimalizację potencjalnych negatywnych oddziaływań na powietrze atmosferyczne zarówno w fazie realizacji, jak i eksploatacji przedsięwzięcia.

Wobec powyższego, w ocenie GDOŚ nie dojdzie do narażenia zdrowia mieszkańców Lubyczy Królewskiej, ze względu na emisje do powietrza, pochodzące z realizacji oraz eksploatacji planowanego przedsięwzięcia.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umorzyć postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części. Uchylenie decyzji w oparciu o art. 138 § 1 pkt 2 ab initio k.p.a. będzie miało miejsce wówczas, gdy w wyniku ponownego rozpoznania sprawy rozstrzygnięcie merytoryczne organu odwoławczego jest niezgodne z rozstrzygnięciem organu pierwszej instancji. Organ administracji, wydając w postępowaniu odwoławczym decyzję uchylającą zaskarżoną decyzję i orzekając co do istoty sprawy, zajmuje stanowisko, że rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji jest w tym zakresie nieprawidłowe z uwagi na niezgodność z przepisami prawa lub z punktu widzenia celowości podjętego rozstrzygnięcia. Z sytuacją taką mamy do czynienia w odniesieniu do punktów: II.1, II.4, II.24 decyzji RDOŚ w Lublinie z 11 września 2024 r.

Natomiast uchylenie decyzji i umorzenie postępowania organu pierwszej instancji – art. 138 § 1 pkt 2 in fine k.p.a. może mieć miejsce w sytuacji, gdy postępowanie to było bezprzedmiotowe. Przestanka bezprzedmiotowości wystąpi, gdy brak było podstaw prawnych do merytorycznego rozpoznania danej sprawy w ogóle bądź nie było podstaw do rozpoznania jej w drodze postępowania administracyjnego, czy też tylko w drodze postępowania administracyjnego prowadzonego przed tym organem pierwszej instancji (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021, str. 853). Z sytuacją taką mamy do czynienia w odniesieniu do punktów: II.2, II.26, II.27, II.29 zaskarżonej decyzji RDOŚ w Lublinie z 11 września 2024 r.

Zgodnie z kolei z art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. organ odwoławczy może utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję. Będzie to miało miejsce wówczas, gdy w wyniku ponownego rozpoznania sprawy rozstrzygnięcie organu odwoławczego jest zgodne z rozstrzygnięciem organu pierwszej instancji zawartym w zaskarżonej decyzji. Organ administracji, wydając w postępowaniu odwoławczym decyzję utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję, zajmuje stanowisko, że rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji jest prawidłowe, zarówno co do zgodności z prawem, jak i co do istoty. W ocenie GDOŚ w pozostałej części zaskarżona

decyzja jest prawidłowa i nie narusza przepisów prawa w stopniu uzasadniającym jej uchylenie.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 50 oraz art. 52 § 1 i 2 w związku z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.), dalej p.p.s.a., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;
- zgodnie z art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 p.p.s.a. skargę należy wnieść, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie trzydziestu dni od dnia otrzymania decyzji;
- skarżący, zgodnie z art. 230 p.p.s.a. w związku z § 2 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535), obowiązany jest do uiszczenia wpisu od skargi w kwocie 200 zł. Skarżący, co wynika z art. 239 p.p.s.a., może być zwolniony z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych;
- skarżącemu, zgodnie z art. 243 p.p.s.a., może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych;
- skargę w formie elektronicznej należy wnieść na adres do e-Doręczeń: AE:PL-14966-78422-TRCJH-21 lub adres ePUAP: /gdosgovpl/SkrytkaESP, natomiast w formie papierowej – na adres siedziby Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska: Al. Jerozolimskie 136, 02-305 Warszawa.

PIOTR OTAWSKI
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska

/podpis elektroniczny/

Otrzymują:

1. [REDACTED];
2. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
3. pozostałe strony postępowania zgodnie z art. 49 k.p.a., w związku z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś.

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie.