

POSTANOWIENIE

Dnia 31 maja 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie:

Przewodniczący: Sędzia WSA Jarosław Łuczaj (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 31 maja 2023 r.

na posiedzeniu niejawnym wniosków Die Große Kreisstadt Zittau, Stowarzyszenia Greenpeace Česka Republika z siedzibą w Pradze, X.Y., Greenpeace e.v. z siedzibą w Hamburgu, Fundacji Frank Bold z siedzibą w Krakowie

o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji

w sprawie ze skarg Die Große Kreisstadt Zittau, Fundacji Greenpeace Polska z siedzibą w Warszawie, Stowarzyszenia Ekologicznego „EKO-UNIA” z siedzibą we Wrocławiu, Stowarzyszenia Greenpeace Česka Republika z siedzibą w Pradze, X.Y., Greenpeace e.v. z siedzibą w Hamburgu, Fundacji Frank Bold z siedzibą w Krakowie

na decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

z dnia 30 września 2022 r. Nr DOOŚ-WDŚ/ZOO.41.2020/AB.46

w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia postanawia:

wstrzymać wykonanie zaskarżonej decyzji.

UZASADNIENIE

Die Große Kreisstadt Zittau (dalej: skarżąca I), Fundacja Greenpeace Polska z siedzibą w Warszawie (dalej: skarżąca II), Stowarzyszenie Ekologiczne „EKO-UNIA” z siedzibą we Wrocławiu (dalej: skarżąca III), Stowarzyszenie Greenpeace Česka Republika z siedzibą w Pradze (dalej: skarżąca IV), X.Y. (dalej: skarżący V), Greenpeace e.v z siedzibą w Hamburgu (dalej: skarżąca VI), Fundacja Frank Bold z siedzibą w Krakowie (dalej: skarżąca VII) wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargi na wskazaną w sentencji decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

W skardze skarżący I oraz IV-VII wnieśli o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji z uwagi na niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

W uzasadnieniu wniosku skarżąca I wskazała, że kontynuacja eksploatacji węgla brunatnego w kopalni Turów spowoduje obniżenie poziomu wód podziemnych na terytorium Niemiec, doprowadzi do powstania leja depresji skutkującego zmniejszeniem przepływów w Nysie Łużyckiej. Zaznaczyła również, że w wyniku oddziaływania odkrywki osiadają i osiadać będą grunty w obszarze miejskim Żytawy i po stronie właścicieli gruntów i zabudowań w Niemczech powstaną uszczerbki w dobrach chronionych. Postępujące uszkodzenia mogą zagrozić strukturalnej integralności budynku i bezpieczeństwu jego mieszkańców.

Skarżąca IV wskazała, że trudne do odwrócenia skutki w niniejszej sprawie wiązać się będą z rzeczywistym i fizycznym poszerzaniem kopalni odkrywkowej w związku z dalszym jej funkcjonowaniem. Po wydaniu koncesji przedsięwzięcie będzie dalej realizowane a kopalnia będzie rozrastać się w głąb i w szerz co doprowadzi do pogłębienia leja depresji i zmiany w sferze stosunków wodnych. Pogłębienie leja depresji spowoduje odwodnienie terenów sąsiednich w Republice Czeskiej.

Skarżący V i VI podzielili stanowisko skarżącego I w całości. Dodatkowo skarżący VI w piśmie uzupełniającym skargę i wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji z 1 grudnia 2022 r. wskazał, że spalanie węgla w gospodarstwach domowych powoduje zanieczyszczenie powietrza i jest niebezpieczne dla zdrowia ludzi, powodując choroby płuc czy serca.

Sygn. akt IV SA/Wa 654/23

Skarżąca VII podtrzymała stanowisko skarżącego I dotyczące osiadania gruntów na terenach sąsiadujących z kopalnią. Wskazała dodatkowo, że dalsze wydobywanie węgla może spowodować zniszczenie dalszej części miasta Opolno – Zdrój a spalony węgiel emituje ogromne ilości gazów cieplarnianych, które zdaniem skarżącej nie ma charakteru odwracalnego i odcisnie piętno zarówno na Ziemi jak i atmosferze. Powyższe stanowi zdaniem skarżących niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków

W odpowiedzi na skargi organ wniósł o oddalenie wniosków skarżących o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji.

Postanowieniem z 29 maja 2023r. Sąd połączył wszystkie wymienione w sentencji skargi do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, zważył co następuje:

Zgodnie z art. 61 § 3 p.p.s.a., po przekazaniu skargi przez organ sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji w całości lub w części, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Sąd przyjmuje przy tym, że wniosek tego rodzaju powinien posiadać uzasadnienie odrębne od uzasadnienia samej skargi, jako oddzielne od niej żądanie skierowane do sądu administracyjnego.

Stosownie do treści art. 86f ust. 1 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 2022 r., poz. 1029 ze zm; zwanej dalej „u.o.o.ś”), do skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepis art. 61 § 3 p.p.s.a., z tym, że przez trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w tym przepisie, rozumie się następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano zaskarżoną decyzję.

Przedmiotem skarg do tut. Sądu i przedmiotem wniosków o wstrzymanie wykonania aktu jest decyzja GDOŚ z 30 września 2022 r. w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia – kontynuacja eksploatacji złoża węgla brunatnego „Turów”.

Decyzja w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla realizacji przedsięwzięcia jest wydawana na wstępnym etapie procesu inwestycyjnego i stanowi jedną z przesłanek do uzyskania przez inwestora kolejnych wymaganych

Sygn. akt IV SA/Wa 654/23

decyzji. Nie upoważnia ona do rozpoczęcia robót, a ustala jedynie, czy projektowane zamierzenie inwestycyjne, planowane na określonym obszarze, jest zgodne z przepisami prawa oraz określa warunki, jakie należy spełnić na dalszym etapie procesu inwestycyjnego. Nie może więc stanowić samoistnej podstawy do realizacji inwestycji. Wydanie decyzji środowiskowej nie przesądza również o tym, czy inwestor będzie realizował przedsięwzięcie. Nie oznacza to więc automatycznie zgody na podjęcie jakichkolwiek robót związanych z realizacją inwestycji, a tym bardziej nie determinuje kwestii uzyskania koncesji na dalsze wydobywanie węgla z kopalni „Turów”.

Oceniając ryzyko wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, wynikających z kumulacji powołanych we wnioskach czynników negatywnie oddziałujących na środowisko, należało dokonać pronunijnej wykładni przepisów art. 61 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 86f ustawy u.o.o.ś, w tym w zgodzie z art. 11 ust. 1 i ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. L. 26 z 28.1.2012) oraz art. 9 ust. 4 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706). Ponadto, dokonanie pronunijnej i prokonstytucyjnej wykładni art. 61 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 86f u.o.o.ś. wymaga uwzględnienia zasady prewencji i przezorności, zasady działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła oraz polityki zapewnienia wysokiego poziomu ochrony (art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 z późn. zm.; dalej: TfUE), biorąc pod uwagę wynikający z art. 74 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne (por. postanowienie NSA z 7 marca 2023 r., sygn. akt III OZ 78/23; publ. CBOSA).

Cel kierunkowy prawa ochrony środowiska, wynikający z treści art. 191 ust. 2 TfUE, obejmuje zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska. Zgodnie z treścią tego przepisu, polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie przezorności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie

Sygn. akt IV SA/Wa 654/23

„zanieczyszczający płaci”. Zasady te pełnią istotną rolę w ramach procesu sądowego stosowania prawa krajowego. Polega on na takim doborze i powiązaniu wzajemnych celów regulacji prawnych (prawa krajowego i prawa europejskiego), że w efekcie tworzą one określoną całość. Stosowanie każdej z tych części łącznie powinno przyczyniać się do osiągnięcia celu nadrzędnego jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska, o którym mowa w art. 191 ust. 2 TfUE. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości „zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska” rozumiane jest najczęściej jako jeden z celów ogólnych dyrektyw dotyczących ochrony środowiska (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 22 czerwca 2022 r., C-661/20, Komisja Europejska przeciwko Republice Słowackiej, LEX nr 3356056). Powiązanie celu ogólnego w postaci zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska z zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska dostrzegł Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 7 listopada 2018 r., C-461/17, Brian Holandia i in.v. An Bord Pleanála, ZOTSiS 2018, Nr 11, poz. I-883, LEX 2600158.

Zasada przezorności jest zasadą ogólną prawa Unii, wynikającą z art. 11 TfUE, art. 168 ust. 1 TfUE, art. 169 ust. 1 i 2 TfUE oraz art. 191 ust. 1 i 2 TfUE, nakazującą odpowiednim organom, w ścisłych ramach wykonywanych przez nie kompetencji powierzonych im przez właściwe uregulowania, podjąć stosowne działania w celu zapobieżenia określonemu potencjalnemu ryzyku dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska, dając pierwszeństwo wymaganiom związanym z ochroną tych interesów przed interesami o charakterze gospodarczym. A zatem jeżeli występuje niepewność naukowa dotycząca istnienia lub zakresu zagrożenia dla zdrowia ludzi, zasada przezorności pozwala instytucjom na podjęcie działań ochronnych, bez oczekiwania, aż realność i waga tych zagrożeń zostaną w pełni udowodnione lub aż urzeczywistnią się niekorzystne skutki dla zdrowia. Ponadto w wypadku, gdy istnienie lub zakres domniemanego ryzyka okażą się niemożliwe do ustalenia z całkowitą pewnością z racji niewystarczającego, nieostatecznego lub niedokładnego charakteru wyników przeprowadzonych badań, lecz pozostaje prawdopodobieństwo powstania rzeczywistej szkody dla zdrowia publicznego, gdyby ryzyko to miało wystąpić, zasada przezorności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających, z zastrzeżeniem, iż będą one niedyskryminacyjne i obiektywne” (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie T-817/14, Zoofachhandel Züpké GmbH i in.v. Komisja Europejska, LEX nr 2008645).

Sygn. akt IV SA/Wa 654/23

Mając na względzie przytoczone rozważania zdaniem Sądu zasadne jest wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. Wskazać należy, że nie można wykluczyć prawdopodobieństwa, że decyzja wydana przez GDOŚ jest wadliwa. W tej sytuacji wykonywanie prac związanych z dalszym wydobywaniem węgla, na warunkach ustalonych w decyzji, które to warunki nie zostały merytorycznie zweryfikowane przez organ odwoławczy oraz przez Sąd, może doprowadzić do powstania nieodwracalnych szkód nie tylko w środowisku, ale może mieć negatywny wpływ na zdrowie mieszkańców pobliskich miejscowości, co zaznaczył jeden ze skarżących we wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. Należy podkreślić, że ewentualna kontynuacja przedsięwzięcia odkrywki „Turów” przed dokonaniem uprzedniej kontroli zaskarżonej decyzji uprawdopodobnia spowodowanie trudnych, a nawet nieodwracalnych szkód w środowisku jak i spowodowanie nieodwracalnych uszczerbków w mieniu.

W tym kontekście trzeba zaznaczyć, że wstrzymanie niniejszym postanowieniem wykonania zaskarżonej decyzji nie wywołuje skutku w postaci wyeliminowania tej decyzji z obrotu prawnego. Niniejsze rozstrzygnięcie Sądu winno skutkować natychmiastowym wstrzymaniem ewentualnej dalszej realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 86f ustawy u.o.o.ś., postanowił jak w sentencji.