

Białystok, dn. 3 lipca 2018 r.

408.92/F-21/VI/18

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku,

w składzie:

Dominik J. Kościuk - przewodniczący
Anna Kraszewska-Trusiak - członek
Sławomir Ignatowicz - członek,

działając na podstawie art. 156 § 1, art. 157 § 1, 2 oraz art. 158 § 1 ustawy z dn. 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1258, dalej jako „Kpa”), w zw. z art. 71 ust. 2 pkt 2, , art. 75 ust. 1 pkt 4, art. 80 ust. 1, art. 84, art. 85 ust. 3 ustawy z dn. 3 października 2009 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2017 r., poz. 1405, ze zm. – zwanej dalej „Ustawą”) oraz § 3 ust. 1 pkt 60 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 213, poz. 1397 ze zm. – zwanego dalej „Rozporządzeniem”), po wszczęciu z urzędu postępowania, na skutek wniosku organizacji ekologicznej Stowarzyszenie Pracownia na Rzecz Wszystkich Istot (dalej jako „Skarżący”), w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Białowieża, z dn. 4 marca 2016 r., znak: ŚR.6220.4.2015, ustalającej środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pn. „Przebudowa drogi leśnej „Narewkowska” położonej w leśnictwach Teremiski i Nowe, w kierunku północ-południe od granicy z Nadleśnictwem Browsk do drogi wojewódzkiej nr 689 Białowieża-Hajnówka”, przechodzącej przez działki o nr ewidencyjnych: 870, 865, 864, 859, 860, 857, 858, 812, 811, 813, 815, 806/1, 948/1, 948/2, 948/3, 949, 797/1, 751, 752, 712, 708, 578, 577, 582, 581, 586, 467, 461, 455, 454, 448, 449 w obrębie ewidencyjnym Budy, gmina Białowieża”,

o r z e k a :

o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Białowieża, z dn. 4 marca 2016 r., znak: ŚR.6220.4.2015.

UZASADNIENIE

Na skutek złożonych przez Skarżących wniosków (w jednym piśmie) o: 1) stwierdzenie nieważności ww. decyzji Wójta Gminy Białowieża; 2) stwierdzenie nieważności decyzji z dn. 19 stycznia 2018 r., znak: ŚR.6220.12.2017 (zmieniającej ww. decyzję w sprawie środowiskowych uwarunkowań dla przebudowy drogi „Narewkowska”) – dalej również jako „decyzja zmieniająca”, tut. Kolegium wszczęło dwa odrębne postępowania, z zamiarem ewentualnego ich połączenia, gdyby na skutek wyjaśnienia sprawy zaszła potrzeba wyeliminowania z obrotu prawnego obu ww. rozstrzygnięć. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, iż gdyby usunięta z obrotu prawnego została decyzja z dn. 4 marca 2016 r., znak: ŚR.6220.4.2015, to nie mogłaby się utrzymać w obrocie prawnym decyzja zmieniająca powyższe rozstrzygnięcie.

Przeprowadzone postępowanie doprowadziło jednak Kolegium, iż nie ma uzasadnienia dla stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Białowieża, z dn. 4 marca 2016 r., znak: ŚR.6220.4.2015, o przyczynach czego tut. organ poinformuje poniżej. Natomiast – o czym Kolegium wskazuje jedynie w celach informacyjnych – w odrębnym postępowaniu została wydana decyzja z dn. 3 lipca 2018 r. (znak: 408.93/F-21/VI/18), stwierdzająca nieważność decyzji Wójta Gminy Białowieża, z dn. 19 stycznia 2018 r., znak: ŚR.6220.12.2017.

Zanim jednak Kolegium wskaże na powody odmowy stwierdzenia nieważności decyzji będącej przedmiotem niniejszego postępowania, należy zauważyć, iż Skarżący doszli do wniosku, że w sprawie zaistniała przesłanka rażącego naruszenia prawa, tj.:

- „rażące naruszenia art. 66 ust. 1 pkt 1)-20) o.o.ś. w zw. z art. 68 ust. 1 o.o.ś. - poprzez zaakceptowanie rażących braków (opis jedynie dwóch analizowanych wariantów, bez

uwzględnienia co najmniej trzech wariantów wymaganych przepisami prawa) oraz jaskrawych sprzeczności w przedstawionym raporcie oddziaływania na środowisko z 2015 r.”;

- „rażące naruszenie zasad ogólnych praworządności i legalności (art. 6 k.p.a.), poprzez wydanie rozstrzygnięcia niezgodnego z prawem i niedającego się zaakceptować w demokratycznym państwie prawa; rażące naruszenie zasady ogólnej prawdy materialnej w postępowaniu administracyjnym (art. 7 k.p.a.) i jej gwarancji, poprzez brak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie; rażące naruszenie zasady ogólnej wzbudzania zaufania obywateli do organów państwa”.

Należy też nadmienić, iż ocena pozostałych zarzutów doprowadziła Kolegium do wniosku, iż dotyczą one decyzji zmieniającej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku, po wnikliwym rozpatrzeniu sprawy (w tym zarzutów Skarżących) stwierdziło, co następuje:

Przede wszystkim należy zauważyć, że postępowanie wszczęte z wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej jest postępowaniem nadzwyczajnym, które służy zbadaniu decyzji i wyeliminowaniu z obrotu prawnego rozstrzygnięć obarczonych wadami wymienionymi w art. 156 § 1 Kpa. W postępowaniu tym organ nie może rozpoznawać (prowadzić postępowania dowodowego) i rozstrzygać merytorycznie sprawy administracyjnej ustalenia przedmiotowej opłaty adiacenckiej. Organ prowadzący postępowanie w sprawie nieważności decyzji wydanej w zwykłym toku instancji nie może też dokonywać ustaleń stanu faktycznego. Obowiązująca linia orzecznictwa sądowno-administracyjnego wyraźnie wskazuje, że organ prowadzący takie postępowanie nie może rozpatrywać sprawy co do jej istoty, gdyż postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji nie może zastępować postępowania odwoławczego lub go powtarzać. Przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia jest jedynie ustalenie, czy zachodzą lub też nie zachodzą przesłanki takiego orzeczenia wymienione enumeratywnie w art. 156 Kpa, gdyż stanowi to wyjątek od zasady trwałości (legalności) decyzji, postanowienia (zob. przykł. wyrok WSA w Gliwicach, III SA/GI 1120/10 – publ. <http://orzeczenie.nsa.gov.pl>).

Treść art. 156 § 1 Kpa wskazuje na szereg przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji. Zaliczają się do nich: wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości; brak podstawy prawnej; wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa; wydanie decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej decyzją ostateczną; wydanie decyzji skierowanej do osoby nie będącej stroną w sprawie; wydanie decyzji niewykonalnej w dniu jej wydania i której niewykonalność ma charakter trwały; wydanie decyzji, która w razie jej wykonania wywoływałaby czyn zagrożony karą oraz wydanie decyzji zawierającej wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Kolegium zbadało wydane w sprawie rozstrzygnięcie i ustaliło, że skarżona decyzja nie jest dotknięta wymienionymi powyżej wadami. W głównej jednakże mierze – co spowodowane było m.in. treścią pisma pochodzącego od Skarżących – Kolegium odniosło do zagadnienia zaistnienia przesłanek określonych w art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, tj. wydania decyzji, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Odnosząc się zatem do przesłanki rażącego naruszenia prawa, należy zwrócić uwagę na ugruntowane – zarówno w judykaturze oraz doktrynie prawa administracyjnego – stanowisko w kwestii wykładni pojęcia „rażące naruszenie prawa”. Przyjmuje się bowiem, że rażące naruszenie prawa zachodzi w przypadku naruszenia przepisu, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. Podstawą zastosowania tej przesłanki może być zatem jedynie niebudzący wątpliwości stan prawny. Rażące naruszenie prawa to naruszenie oczywiste, wyraźne, bezsporne (zob. J. Jendrośka, B. Adamiak, *Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1986/1, s. 69 i n.). Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 190/12 (LEX nr 1337107), „rażące naruszenie prawa” zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa. Zaznaczyć przy tym należy, że nie chodzi tu o błędy w wykładni prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny (zob.

wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 28 maja 2009, I OSK 524/08 – publ. baza orzeczeń <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz w oparciu o aktualne orzecznictwo sądowo-administracyjne należy też wskazać, że ustawodawca dość precyzyjnie określił katalog okoliczności uzasadniających odmowę wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie (IV SA/Wa 1383/11 – publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), wydania tego rodzaju decyzji można odmówić jedynie w razie: (1) niezgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony (art. 80 ust. 2 Ustawy); (2) odmowy uzgodnienia warunków realizacji bądź wydania negatywnej opinii, przez organy o których mowa w art. 77 ust. 1 Ustawy; (3) braku zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany, jeżeli z oceny oddziaływania na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w innym wariantcie (art. 81 ust. 1 Ustawy); (4) gdy z oceny oddziaływania na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, a za realizacją przedsięwzięcia nie przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym i brak jest rozwiązań alternatywnych (art. 81 ust. 2 Ustawy); (5) jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (art. 81 ust. 3 Ustawy). Można tu też, zdaniem Kolegium, wskazać na możliwość wystąpienia innych przesłanek wynikających z przepisów odrębnych, które uzasadniałyby odmowę wydania decyzji środowiskowej. Z treści skarżonej decyzji (organ działający w trybie stwierdzenia nieważności nie może bowiem rozpatrywać sprawy merytorycznie) wynika, iż w analizowanej sprawie nie zaistniały wyżej wskazane warunki do odmowy zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia.

Nie sposób również uznać, iż doszło do rażącego naruszenia prawa „poprzez zaakceptowanie rażących braków (opis jedynie dwóch analizowanych wariantów, bez uwzględnienia co najmniej trzech wariantów wymaganych przepisami prawa) oraz jaskrawych sprzeczności w przedstawionym raporcie oddziaływania na środowisko z 2015 r.” Trzeba bowiem wskazać, iż zgodnie z wyżej przytoczonym orzecznictwem, aby można stwierdzić, iż doszło do rażącego naruszenia prawa nie można oprzeć się o błędy w wykładni prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny. Natomiast w takich sprawach jak niniejsza istnieje na tyle rozbieżne orzecznictwo i interpretacja prawa, iż przy wydawaniu decyzji dochodziło do wykładni prawa. Przykładowo należy wskazać na wyrok WSA w Warszawie, w którym ów Sąd zauważył, iż „z uwagi na to, że wariant alternatywny powinien być racjonalny, należy przyjąć, że można zasadnie oczekiwać przedstawienia przez inwestora innego wariantu lokalizacyjnego tylko wówczas, jeśli inwestor faktycznie dysponuje już na danym obszarze inną lokalizacją umożliwiającą realizację planowanego przedsięwzięcia oraz jeśli organ wariant taki ustali i wykaże zasadność jego realizacji, choćby na podstawie innego dokumentu w sprawie (np. kontrraportu)” (zob. wyr. WSA w Warszawie, IV SA/Wa 2137/12 – publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Powyższe oznacza, że w okoliczności, gdy przebudowa istniejącej już drogi leśnej mogła mieć tylko jeden wariant racjonalny, nie sposób wymagać literalnego trzymania się przepisów prawa.

Kolegium nie mogło również uznać, iż doszło do rażącego naruszenia procedury dowodowej. Warto bowiem wskazać, iż – zgodnie z wnioskami płynącymi z orzecznictwa sądowo-administracyjnego – za rażące naruszenie przepisów postępowania, a w szczególności przepisów regulujących postępowanie dowodowe, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności decyzji, można uznać jedynie wydanie decyzji bez uprzedniego przeprowadzenia jakichkolwiek dowodów (zob. np. wyr. WSA w Krakowie, II SA/Kr 596/13 - publ. jw.). Natomiast organ I instancji przeprowadził postępowanie wymagane przepisami Ustawy, w tym zgromadził niezbędny materiał dowodowy (dokonał analizy Raportu) i zapewnił udział społeczeństwa.

Oceniając natomiast możliwość zaistnienia – w niniejszej sprawie – pozostałych przesłanek stwierdzenia nieważności (niewymienionych we wniosku Skarżących), tj. określonych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4, 5 i 7 Kpa, tut. Kolegium zbadało wydane w sprawie

rozstrzygnięcie i ustaliło, że skarżona decyzja nie jest dotknięta wadami wymienionymi w tym przepisie.

Podstawą prawną przedmiotowej decyzji był art. 71 ust. 2 ustawy z dn. 3 października 2009 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2017 r., poz. 1405, ze zm. – zwanej dalej „Ustawą”) oraz § 3 ust. 1 pkt 60 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2016, poz. 71 ze zm.). Zgodnie z treścią ww. przepisu, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych: 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Planowana inwestycja zakwalifikowana została do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, co wynika z przepisów ww. rozporządzenia. Inwestycja owa odpowiada przedsięwzięciom mogącym potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzenie raportu może być wymagane. Zgodnie § 3 ust. 1 pkt 60 ww. rozporządzenia jest to przedsięwzięcie dotyczące budowy „drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione w § 2 ust.1 pkt 31 i 32 oraz obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej, z wyłączeniem przebudowy dróg oraz obiektów mostowych, służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art.6 ust.1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody”. Tym samym nie sposób przyjąć, iż wydano decyzję bez podstawy prawnej.

Z treści art. 156 § 1 pkt 1 Kpa wywodzimy przesłankę wydania decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości. Warto zatem zauważyć, że naruszenie każdego rodzaju właściwości przez organ administracji przy wydawaniu decyzji administracyjnej (tj. rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej) powoduje nieważność decyzji bez względu na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia. Przepisy o właściwości mają zatem charakter bezwzględnie obowiązujący, a organy z urzędu muszą przestrzegać swojej właściwości. Oceniając natomiast właściwość organu wydającego przedmiotową decyzję należy wskazać, że zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 4 Ustawy to właśnie Wójt Gminy Białowieża jest właściwy w niniejszej sprawie. Nie sposób zatem potwierdzić zaistnienia przesłanki stwierdzenia nieważności z tego powodu, że decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości.

Nie sposób też potwierdzić zaistnienia przesłanki wydania decyzji w sprawie już rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 3 Kpa. Tut. Kolegium nie jest znana okoliczność wydania innej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla niniejszego przedsięwzięcia.

Nie sposób też przyjąć, że skarżona decyzja została skierowana do osoby nie będącej stroną, toteż należy uznać, że nie zaistniał warunek z art. 156 § 1 pkt 4 Kpa. Adresatem tego rozstrzygnięcia jest bowiem wnioskodawca (właściciel gruntu) Skarb Państwa PGL LP Nadleśnictwo Białowieża.

Nie doszło również do trwałej niewykonalności decyzji organu I instancji. Niewykonalność prawna oznacza niemożność zastosowania się do dyspozycji rozstrzygnięcia z uwagi na istniejący w obowiązującym prawie zakaz lub nakaz określonego zachowania pozostającego w sprzeczności z wydaną decyzją. (zob. np. wyr. WSA w W-wie, IV SA/Wa 1545/13, publ. jw.). W istniejącym natomiast na dzień wydania decyzji przez Wójta Gminy Białowieża stanie prawnym, nie tylko nie istniały przeszkody o charakterze faktycznym, ale i prawnym, uniemożliwiające ustalenie środowiskowych uwarunkowań dla przedmiotowej inwestycji.

W opinii Kolegium nie zaistniała też przesłanka stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 6 Kpa (tj. wykonanie decyzji wywołujące czyn zagrożony karą). Należy bowiem zauważyć, że sama decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie posiada cechy wykonalności, a cechę taką posiada dopiero decyzja zezwalając na realizację zamierzenia budowlanego (np. pozwolenie na budowę).

Nie zaistniała również przesłanka z art. 156 § 1 pkt 7 Kpa. Ów przepis uzależnia bowiem stwierdzenie nieważności decyzji od tego, czy zawiera ona wadę powodującą jej nieważność z

mocy prawa. Kolegium stwierdza (co ma potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie sądowo-administracyjnym, popartym stanowiskiem judykatury), że przepis art. 156 § 1 pkt 7 Kpa samoistnie nie określa przesłanek nieważności, lecz odsyła do przypadków nieważności, wynikających z przepisów szczególnych. Przyjmuje się, że ten przepis stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji tylko wtedy, gdy przepis prawa materialnego przewiduje, że określona wadliwość decyzji powoduje jej nieważność (przykładowo wyrok NSA z dnia 21 stycznia 1988 r., IV SA 941/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 30). Prof. Małgorzata Jaśkowska, w komentarzu do art. 156 (publ. LEX On-line) wskazuje, że: „Przepisy odrębne rzadko podają taką przyczynę nieważności. Są to obecnie art. 419 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.), dotyczący nieważności uchwały rady nadzorczej Funduszu, oraz art. 11 tej ustawy czy art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), dotyczący nieważności uchwały rady gminy. Niektóre z tych przepisów wskazują też odmienne terminy przedawnienia nieważności, np. art. 53 ust. 7 powoływanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czy też ograniczają możliwość jej stwierdzenia przez organ administracyjny, np. art. 419 ustawy Prawo ochrony środowiska" (zob. też II SA/Wa 1780/12 - Wyrok WSA w Warszawie - baza orzeczeń <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W analizowanej sprawie żaden przepis prawa materialnego nie zawiera klauzuli nieważności i dlatego też skład orzekający tut. Kolegium nie może potwierdzić zaistnienia przesłanki stwierdzenia nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 7 Kpa.

Z powyższych względów, Kolegium nie znalazło podstaw do stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji i orzekło jak w sentencji.

Pouczenia:

Stronie przysługuje prawo zwrócić się do Kolegium z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji.

W trakcie biegu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może zrzec się prawa do wniesienia wniosku do organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia wniosku decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Strona może wnieść na decyzję skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, bez skorzystania z prawa do zwrócenia się do organu, który wydał rozstrzygnięcie o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Skargę wnosi się, pod zarzutem naruszenia prawa, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku, ul. Mickiewicza 3, w terminie 30 dni od dnia otrzymania decyzji.

Wpis stały w sprawach skarg dotyczących postanowienia lub decyzji wydanych w trybie wznowienia postępowania administracyjnego, stwierdzenia nieważności, uchylecia lub zmiany albo wygaśnięcia aktu, bez względu na przedmiot sprawy, pobiera się w wysokości 200 zł.

Przewodniczący Członkowie

Otrzymują:

1. PGL LP Nadleśnictwo Białowieża, ul. Sportowa 1, 17-230 Białowieża
2. Inne strony w drodze obwieszenia
3. Wójt Gminy Białowieża (+akta sprawy)
4. a/a

