

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 pkt 2, 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. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm.), 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”), 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. 19 stycznia 2018 r., znak: ŚR.6220.12.2017, zmieniającej decyzję Wójta Gminy Białowieża z dn. 4 marca 2016 r., znak: ŚR.6220.4.2015, w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań 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”, w przedmiocie zezwolenia na wykonywanie robót budowlanych również w okresie lęgowym ptaków – od 1 lipca do 31 sierpnia,

postanawia:

stwierdzić nieważność decyzji Wójta Gminy Białowieża, z dn. 19 stycznia 2018 r., znak: ŚR.6220.12.2017, zmieniającej decyzję 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.6220.4.2015, 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 wskazywał w odrębnej decyzji.

Natomiast odnosząc się do sprawy niniejszej należy zauważyć, iż Skarżący doszli do wniosku, że w sprawie zaistniała przesłanka rażącego naruszenia prawa, tj.:

- art. 24 ust. 2 pkt 3) i art. 24 ust. 1-1b ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm., dalej jako: „Uop”) w zw. z art. 2 pkt 5) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm., dalej jako: „Upzp”) w zw. z art. 6 pkt 1) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 121 ze zm., dalej jako: „Ugn”), „poprzez bezzasadne

uznanie, że przedmiotowa inwestycja polegająca na przebudowie drogi leśnej - wewnętrznej stanowi inwestycję celu publicznego, stąd zakazy dotyczące braku ingerencji w siedliska przyrodnicze zawarte w uchwale Nr XXIII/203/14 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza Białowieska” nie obowiązują w przedmiotowej sprawie”;

- art. 87 w zw. z art. 59 ust. 1 pkt 2), w zw. z art. 63 ust. 1 pkt 1) -3), w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 1), w zw. z art. 62 ust. 1 pkt 1)-3) Ustawy, „poprzez brak przeprowadzenia kolejnej oceny oddziaływania na środowisko oraz analizy skutków dla całości przedsięwzięcia, mimo że, w przypadku zmiany decyzji, analiza ta powinna ponownie odnosić się właśnie do całości przedsięwzięcia, a nie - jedynie do części podlegającej zmianie”;

- art. 66 ust. 1 pkt 1)-20), w zw. z art. 68 ust. 1, w zw. z art. 87 Ustawy, „poprzez brak przedstawienia zaktualizowanego raportu oddziaływania na środowisko w zakresie zmian poczynionych w decyzji zmieniającej z dnia 19 stycznia 2018 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; jak też rażące naruszenie zasady ogólnej prawdy materialnej w postępowaniu administracyjnym (art. 7 k.p.a.) i jej gwarancji, poprzez brak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie oraz rażące naruszenie zasady ogólnej wzbudzania zaufania obywateli do organów państwa.

Należy też nadmienić, iż ocena pozostałych zarzutów doprowadziła Kolegium do wniosku, iż mogły one dotyczyć jedynie decyzji zmienianej.

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

Przed 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 dotknięta jest wadą rażącego naruszenia prawa.

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

W skarżonej decyzji, organ I instancji przyjął, iż planowane przedsięwzięcie „*jest inwestycją o znaczeniu lokalnym*” a „*zakazy zawarte w Uchwale Nr XXIII/203/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza Białowieska”, zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy z dn. 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2016 r., poz. 2134, ze zm.) nie dotyczą realizacji inwestycji celu publicznego*”.

Zakazy, o których mowa powyżej zostały wprowadzone na mocy art. 24 ust. 1-1b Uop. Trzeba przy tym zauważyć, iż z treści ust. 2 pkt 3 tej ustawy wynika, iż zakazy te nie dotyczą realizacji inwestycji celu publicznego.

Jednocześnie, „inwestycję celu publicznego” należy rozumieć jako działania 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 Ugn. Z kolei „cele publiczne” – zgodnie z art. 6 pkt 1 Ugn – zostały zdefiniowane m.in. jako: wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji.

Niewątpliwie też, drogi leśne – zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy o lasach – należy rozumieć jako drogi położone w lasach niebędące drogami publicznymi w rozumieniu przepisów o drogach publicznych.

Dlatego też, należy wskazać, iż – zgodnie z dość jednolitym orzecznictwem sądów administracyjnych, podzielanych przez skład orzekający w niniejszej sprawie – „*Drogi niepubliczne nie stanowią celu publicznego. Nie można więc zaliczyć do kategorii celów publicznych budowy, utrzymania, wydzielania, robót budowlanych związanych z drogami wewnętrznymi (por. wyrok WSA w Warszawie z 4.03.2005 r., IV SA 3935/03, LEX nr 176118) ani związanych z drogami dojazdowymi i lokalnymi, które nie mieszczą się w definicji drogi publicznej (por. też wyrok WSA w Warszawie z 1.03.2007 r., I SA/Wa 1889/06, LEX nr 315055).*”

Powyższe oznacza, iż organ I instancji w sposób nieuprawniony uznał drogę leśną „Narewowska” za drogę publiczną i przyjął, iż jej przebudowa, jako realizacja celu publicznego, podlega wyjątkom z art. 24 ust. 2 pkt 3 Uop, a co za tym idzie zakazy dotyczące braku ingerencji w siedliska przyrodnicze zawarte w uchwale Nr XXIII/203/14 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza Białowieska” nie obowiązują w przedmiotowej sprawie. Taka konstatacja jest zupełnie sprzeczna z brzmieniem i rozumieniem ww. przepisu Uop, a treść skarżonej decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa.

Tym samym doszło do wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa, co obliguje tut. organ do stwierdzenia jej nieważności.

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