

Białystok, 3 listopada 2023 r.

408.185/G-3/VI/23

D E C Y Z J A

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku,

w składzie:

Dominik J. Kościuk	- przewodniczący
Artur K. Modrzejewski	- członek
Dorota Sawoniuk	- członek,

na podstawie art. 138 § 1 pkt 1, w zw. z art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako „Kpa”), art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2, art. 73 ust. 1, art. 75 ust. 1 pkt 4 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 (zwanej dalej „Ustawą”) oraz §3 ust. 1 pkt 8 Rozporządzenia Rady Ministrów, z dn. 9 listopada 2010 r., w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (dalej jako „Rozporządzenie”), po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia pracownia na Rzecz Wszystkich Istot (dalej jako „Skarżący”), od decyzji Wójta Gminy Białowieża, z dn. 2 października 2023 r., znak: OŚr.6220.5.2023, umarzającej postępowanie dla przedsięwzięcia pn. „Budowa ścieżki rowerowej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 689 na odcinku Białowieża (koniec rezerwatu) – granica Państwa,

o r z e k a:

o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji organu I instancji.

U z a s a d n i e n i e:

Zaskarżoną decyzją – w oparciu o przepis art. 105 § 1 Kpa – umorzono postępowanie w ww. sprawie.

Organ I instancji, powołując się na stanowisko Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku, z dn. 14.09.2023 r. (znak: WOOŚ.4240.365.2023.AS2) oraz opinię Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej (po przekazaniu zgodnie z właściwością przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego), z dn. 30.08.2023 r. (nr NZ.7040.43.2023) oraz Dyrektora Zarządu Zlewni w Białymstoku PGG Wody Polskie, z dn. 1.09.2023, nr: BI.ZZŚ.4901.236.2023.EB, w których organy te stwierdziły, iż nie istnieje potrzeba oceny planowanego przedsięwzięcia na środowisko, a wręcz, że nie wymaga się decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w powiązaniu z treścią rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, doszedł do wniosku, że przedmiotowe zamierzenie inwestycyjne nie jest przedsięwzięciem, które zalicza się do przedsięwzięć mogących znacząco, bądź potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Odwołując się od powyższej decyzji, Skarżący stwierdzili, że: planowane przedsięwzięcie (o czym ma stanowić § 3 ust. 2 pkt 2 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 62 Rozporządzenia) należy zakwalifikować jako mogące potencjalnie oddziaływać na środowisko (w związku z jego charakterem i usytuowaniem); dokonanie podziału przedsięwzięć (salami slicing) i brak uwzględnienia kumulacji oddziaływań przedsięwzięć (zdaniem Skarżących inwestycję należy zakwalifikować jako przebudowę drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości pow. 1 km). Zdaniem Skarżących – powołujących się na orzecznictwo NSA – droga rowerowa co prawda nie jest objęta wprost rozporządzeniem, jednakże należy do dróg o nawierzchni twardej, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 62 Rozporządzenia. Zdaniem Skarżących mamy do czynienia z tzw. salami slicing, albowiem przedmiotowa ścieżka rowerowa jest fragmentem większej całości o długości 21,08 km (wzdłuż drogi wojewódzkiej Hajnówka-Białowieża) i powinno zostać objęte jako całość oceną oddziaływania na środowisko.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku, po wnikliwym rozpatrzeniu sprawy stwierdziło, co następuje:

Rozpatrując kwestię zasadności umorzenia przez organ I instancji postępowania w przedmiotowej sprawie tut. Kolegium zmuszone było uwzględnić obowiązujące przepisy prawa i uznać, że zaskarżona decyzja odpowiada prawu, toteż powinna być utrzymana w mocy. Aby uzasadnić powyższe, Kolegium pragnie zauważyć, co następuje:

Przede wszystkim trzeba zauważyć, że – zgodnie z art. 71 ust. 2 Ustawy – uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych: przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Przedsięwzięcia takie zostały wymienione w Rozporządzeniu.

Analiza treści Rozporządzenia prowadzi do wniosku, że jedynie § 3 ust. 1 pkt 62 mógł być rozpatrywany jako podstawa przedsięwziętej analizy. Odnosi się on bowiem do „drogi o nawierzchni twardej”, a przedmiotowa ścieżka rowerowa wraz z urządzeniami towarzyszącymi (przepusty, itd.) ma być utwardzona.

Zgodnie z ww. przepisem Rozporządzenia, do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 31 i 32 lub obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej, z wyłączeniem przebudowy dróg lub 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.

Co jednak istotne, przepisy Rozporządzenia koncentrują się na drogach w rozumieniu dróg publicznych. W § 2 ust. 1 pkt 31 i 32 określa się autostrady, drogi ekspresowe, drogi nie mniejsze niż te o 4 pasach ruchu. W § 3 mówi się o innych drogach niż te z § 2 ust. 1 pkt 31 i 32. Chodzi jednak o drogi przeznaczone do prowadzenia ruchu pojazdów. W obowiązującym prawie rozróżnia się definicję drogi publicznej, drogi dla rowerów, pasa ruchu dla rowerów. Droga publiczna – zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych – to droga zaliczona (na podstawie tej ustawy) do jednej z kategorii dróg (tj. krajowych, wojewódzkich, powiatowych, gminnych), z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Pas ruchu dla rowerów to – zgodnie z art. 2 pkt 5a ustawy Prawo o ruchu drogowym - pas ruchu dla rowerów - część jezdni przeznaczoną do ruchu rowerów w jednym kierunku, oznaczoną odpowiednimi znakami drogowymi. Czym innym jest zaś droga rowerowa. Zgodnie z art. 2 pkt 5 Prawa o ruchu drogowym, jest to droga lub część drogi niebędąca jezdnią, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi, przeznaczona do ruchu rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego oraz osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch i ruchu pieszych, w przypadkach przewidzianych w ustawie.

Tym samym, planowana ścieżka rowerowa nie stanowi drogi, do której odnosi się § 3 ust. 1 pkt 62 Rozporządzenia. Potwierdza to również stanowisko RDOŚ w Białymstoku.

Co przy tym nie bez znaczenia, Kolegium przyjmuje za swoje twierdzenia WSA w Gdańsku, który w wyroku II SA/Gd 509/22 stwierdził, że „rację mają organy - zarówno orzekające w tej sprawie, jak i opiniujące, że przebudowa i rozbudowa istniejącej drogi nie zmieni w sposób istotny oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko. Biorąc pod uwagę, że planowane przedsięwzięcie ma polegać przede wszystkim na wykonaniu nowych warstw konstrukcyjnych jezdni, chodników, ciągów pieszo-rowerowych wraz z podbudową, a także na budowie oświetlenia drogi, słusznie wskazuje się w karcie informacyjnej, że takie roboty poprawią bezpieczeństwo ruchu pojazdów i pieszych, a także komfort jazdy, a co za tym idzie - zwiększą płynność ruchu. Nowa nawierzchnia wpłynie korzystnie na zużycie paliwa przez poruszające się po niej pojazdy, co będzie miało odzwierciedlenie w zmniejszeniu stężenia zanieczyszczeń a zatem będzie korzystne dla mieszkańców i środowiska. Poprawi się również klimat akustyczny, który w przypadku odstąpienia od planowanej inwestycji systematycznie by się pogarszał z uwagi na zły stan techniczny istniejącej nawierzchni.” Dlatego też nie sposób nie uznać, iż przedmiotowa inwestycja – jako prowadząca do wyprowadzenia ruchu pieszego i rowerowego z pasa drogi

wojewódzkiej, co będzie pozytywnie wpływać na płynność ruchu, brak hamowania, spalanie paliwa, itp., a co za tym idzie wpływająca pozytywnie na środowisko – nie wiąże się z przedsięwzięciami mogącymi tak znacząco, jak i potencjalnie znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko.

Ponieważ planowane przedsięwzięcie nie może być zaliczone ani do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, ani też przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, należy stwierdzić, że nie istnieje podstawa prawna umożliwiająca organom administracji wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla tego rodzaju inwestycji.

Tym samym zauważyć trzeba, iż zgodnie z art. 105 § 1 Kpa oraz obowiązującym orzecznictwem sądowo-administracyjnym (wyraźnie wskazującym, iż w przypadku braku podstawy prawnej dla wydania określonego rodzaju decyzji administracyjnej) organ administracji publicznej ma bezwzględny obowiązek umorzyć postępowanie. Przepis art. 105 § 1 Kpa wskazuje bowiem, że gdy postępowanie administracyjne z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Jednocześnie z dotychczasowego orzecznictwa wynika, że bezprzedmiotowość sprawy zachodzi właśnie w razie braku podstawy prawnej do prowadzenia postępowania i wydania decyzji w drodze procesu administracyjnego. Przykładowo, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że „*sprawa administracyjna jest bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 105 § 1 Kpa wtedy, gdy nie ma materialnoprawnych podstaw do władczej, w formie decyzji administracyjnej, ingerencji organu administracyjnego. Wówczas jakiegokolwiek rozstrzygnięcie merytoryczne pozytywne czy negatywne staje się prawnie niedopuszczalne*” (zob. wyr. WSA w W-wie z dn. 27 listopada 2013 r., VIII SA/Wa 657/13 – publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Podobną opinię wyraził WSA w Krakowie zauważając, że „*z bezprzedmiotowością postępowania administracyjnego mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy.*” (zob. wyr. WSA w K-wie z dn. 4 kwietnia 2013 r., II SA/Kr 177/13 - publ. jw.).

Dlatego też, postępowanie w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla ww. przedsięwzięcia, należało umorzyć.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak we wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

1. Stronie służy prawo wniesienia skargi na niniejszą decyzję – pod zarzutem naruszenia prawa – do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji;
2. wpis stały w sprawach skarg na decyzje z zakresu ochrony środowiska i przyrody wynosi 200 zł
3. stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem lub w toku postępowania sądowoadministracyjnego, może być przyznane prawo pomocy; wniosek ten wolny jest od opłat sądowych;
4. obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, w tym ww. wpisu, nie ma strona, której przyznane zostało prawo do pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w zakresie określonym w prawomocnym postanowieniu o przyznaniu tego prawa;
5. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego;
6. ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa;
7. jeżeli strona we wniosku wskazała adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego, właściwa okręgowa rada adwokacka, rada okręgowej izby radców prawnych, Krajowa Rada Doradców Podatkowych lub Krajowa Rada Rzeczników Patentowych, w miarę możliwości i w porozumieniu ze wskazanym adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym, wyznaczy adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego wskazanego przez stronę;
8. prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym;
9. prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, a prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub

rzecznika patentowego;

10. częściowe zwolnienie od opłat lub wydatków może polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej;
11. przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej w zakresie całkowitym następuje, gdy osoba ta wykaże, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania;
12. przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej w zakresie częściowym następuje, gdy wykaże, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny;
13. prawo pomocy osobie prawnej, a także innej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, prawo pomocy, może być przyznane w zakresie całkowitym, gdy wykaże, że nie ma żadnych środków na poniesienie jakichkolwiek kosztów postępowania, a w zakresie częściowym - gdy wykaże, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie pełnych kosztów postępowania;
14. adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego można ustanowić dla strony, która nie zatrudnia lub nie pozostaje w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym, ale nie dotyczy to adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego ustanowionego na podstawie przepisów o prawie pomocy;
15. prawo pomocy nie przysługuje stronie w razie oczywistej bezzasadności jej skargi;
16. przyznanie prawa pomocy nie zwalnia strony od obowiązku zwrotu kosztów postępowania, jeżeli obowiązek taki wynika z innych przepisów.

Przewodniczący

Członkowie

Otrzymują:

1. Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku
2. Strony postępowania w drodze obwieszczenia
3. Wójt Gminy Białowieża (+akta sprawy)
4. a/a