

D e c y z j a

Na podstawie art. 157 § 1 w związku z art. 17 pkt 1 i art. 158 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.) – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży w składzie orzekającym :

przewodniczący – Anna Sadowska
członkowie: – Marzena Klimaszewska (spr.)
– Grzegorz Leszczyński

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 8 kwietnia 2024 r. wniosku Pana Józefa Dmochowskiego reprezentowanego przez r. pr. Marka Murawskiego o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Czyżewa z dnia 05 stycznia 2023 r., RG.6220.12.2022 stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na „Budowie i rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 690 na odcinku Czyżew – granica województwa”

odmawia stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji.

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

Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku (dalej też jako Inwestor), wnioskiem z dnia 7 listopada 2022 r. zwrócił się do Burmistrza Czyżewa (dalej też organ I instancji) o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na „Budowie i rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 690 na odcinku Czyżew – granica województwa.”

Po analizie dokumentów przedłożonych przez Inwestora organ I instancji zakwalifikował planowaną inwestycję do przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1839).

W dniu 17 listopada 2022 r. Burmistrz Czyżewa wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia, zawiadamiając o tym fakcie wnioskodawcę oraz strony postępowania w formie obwieszczenia.

W sprawie uzyskano wymagane prawem opinie organów współdziałających, tj. Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wysokiem Mazowieckiem (dalej PPIS), Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej RDOŚ) oraz Zarządu Zlewni w Sokołowie Podlaskim Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej PGWWP). Wszystkie wydały opinie, iż nie zachodzi konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko.

Burmistrz Czyżewa decyzją z dnia 05 stycznia 2023 r. o środowiskowych uwarunkowaniach, nr RG.6220.12.2022 stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na: „Budowie i rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 690 na odcinku Czyżew – granica województwa.”

Wnioskiem z dnia 04 marca 2024 r. Pan Józef Dmochowski reprezentowany przez r. pr. Marka Murawskiego zwrócił się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży o stwierdzenie nieważności ww. decyzji z uwagi na jej wydanie z rażącym naruszeniem przepisów art. 63 ust. 3 w zw. z art. 84 oraz art. 85 ust. 1 i 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 o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.) w zw. z § 3 ust. 1 pkt 60 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.) w zw. z art. 135 ust. 1 prawo ochrony środowiska w następstwie błędnego dokonania oceny braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na budowie i rozbudowie drogi wojewódzkiej Nr 690 na odcinku Czyżew – granica województwa. W uzasadnieniu wniosku podniesiono przy tym, że dokonane naruszenie poprzedziło naruszenie przepisów postępowania mających wpływ na wynik sprawy w szczególności:

- a) art. 7, art. 9, art. 10, art. 15, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. poprzez brak dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, niewyczerpujące zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego, uznanie okoliczności sprawy za udowodnione mimo, że nie wynikają one wprost z zebranego w sprawie materiału dowodowego, wydanie decyzji w oparciu o nieprawidłowy i zawierający liczne braki wniosek o wydanie decyzji środowiskowej w następstwie przedłożenia projektu, który nie odzwierciedlał ostatecznego kształtu przedsięwzięcia, nieuwzględnienie okoliczności, że przebieg przedsięwzięcia planowany jest w miejscu znajdującym się blisko zabudowań mieszkalnych, a jego budowa wiąże się z występowaniem emisji zanieczyszczeń oraz uciążliwości związanych z przekroczeniem norm w zakresie hałasu;
- b) art. art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 k.p.a. w zw. z art. 80 k.p.a. przez brak wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, a w konsekwencji uznanie, iż przedsięwzięcie nie wymaga wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- c) art. art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 k.p.a. w zw. z art. 80 k.p.a. i art. 84 § 1 k.p.a. polegające na niewyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego i niepodjęcie wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy, w tym brak zobowiązania inwestora do sporządzenia raportu oceny oddziaływania na środowisko,
- d) art. 7 k.p.a. w skutek nie uwzględnienia interesu społecznego i interesu obywateli poprzez sankcjonowanie działalności prowadzonej przez inwestora bez koniecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- e) art. 8 k.p.a. poprzez prowadzenie postępowania w sposób dyskredytujący zaufanie obywateli do organów Państwa i podważający świadomość prawną obywateli wskutek braku inicjatywy w zakresie wyjaśnienia wątpliwości związanych z zebraniem materiałem dowodowym, a przede wszystkim całkowicie wadliwą analizę prawną przedsięwzięcia inwestora jako nie wymagającego dokonania oceny przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze wszczęło na wniosek Pana Józefa Dmochowskiego reprezentowanego przez r. pr. Marka Murawskiego postępowanie

administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji Burmistrza Czyżewa o czym zawiadomiło wnioskodawcę, Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku, Burmistrza Czyżewa pismem z dnia 20 marca 2024 r., nr SKO.412/5/2024, zaś pozostałe strony postępowania poprzez obwieszczenie.

Po jego przeprowadzeniu zważyło, co następuje:

W przedmiotowym postępowaniu mamy do czynienia z instytucją wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej objętej zasadą trwałości (art. 16 § 1 kpa). Tego rodzaju decyzjom przypisuje się walor domniemania prawidłowości. Ich wzruszenie może nastąpić tylko w ściśle określonych przypadkach przewidzianych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego albo ustaw szczególnych. Jednym z tzw. nadzwyczajnych trybów postępowania jest instytucja stwierdzenia nieważności decyzji pozwalająca na wyeliminowanie z obrotu prawnego rozstrzygnięć ostatecznych na zasadach określonych w art. 156 i następnych kpa. W odróżnieniu od weryfikacji decyzji administracyjnych w toku instancji, do czego służą "zwykłe" środki zaskarżenia takie jak np. odwołanie, weryfikacja rozstrzygnięć administracyjnych poza tokiem instancji, w tzw. nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego wymaga stwierdzenia kwalifikowanych wadliwości postępowania, w którym zapadła kwestionowana decyzja ostateczna, bądź konkretnej wady kwalifikowanej, którą dotknięta jest zaskarżona decyzja.

Zgodnie z art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.) – również jako kpa, organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1)wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2)wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3)dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;
- 4)została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
- 5)była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
- 6)w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
- 7)zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

W postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, obowiązkiem organu administracji publicznej jest rozpatrywanie sprawy wyłącznie w granicach określonych przez przepis art. 156 § 1 kpa, co oznacza, że w tym postępowaniu organ administracji publicznej ustala, czy zachodzą przesłanki nieważności decyzji, natomiast nie jest uprawniony do orzekania co do istoty sprawy rozstrzygniętej kontrolowaną decyzją.

W okolicznościach niniejszej sprawy ze względu na zarzut sformułowany przez stronę reprezentowaną przez fachowego pełnomocnika, jaki został zawarty we wniosku o stwierdzenie nieważności ww. decyzji Burmistrza Czyżewa konieczne było stwierdzenie, czy wymieniona decyzja dotknięta jest wadą wymienioną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. tj. kwalifikowaną wadą prawną, polegającą na jej wydaniu z rażącym naruszeniem prawa. W ocenie Kolegium, przy uwzględnieniu stanu prawnego obowiązującego w dacie wydania kontrolowanej decyzji, nie zaistniała żadna z przesłanek nieważności określonych w art. 156 § 1 kpa.

Kontrolowana decyzja Burmistrza dotyczy przedsięwzięcia polegającego na budowie i rozbudowie istniejącego odcinka drogi wojewódzkiej Nr 690 Czyżew – granice województwa z wyłączeniem odcinka realizowanego w związku z modernizacją linii kolejowej E75 Czyżew – Białystok, które w myśl § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1839)

należy do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko może być stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1029) – dalej jako u.u.i.ś. Zgodnie z art. 59 ust. 1 i 2 u.u.i.ś. przedsięwzięciami znacząco oddziałującymi na środowisko są przedsięwzięcia zawsze znacząco oddziałujące na środowisko, w przypadku których ocena jest obowiązkowa oraz przedsięwzięcia potencjalnie znacząco oddziałujące na środowisko, dla których taka ocena jest fakultatywna.

Zatem w sytuacji, gdy inwestor wystąpił o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, konieczne będzie przeprowadzenie oceny oddziaływania tej inwestycji na środowisko, jeżeli postanowienie w tej sprawie wyda właściwy organ (art. 64 i 65 u.u.i.ś.), jednakże wyłącznie po zasięgnięciu opinii uprawnionych organów współdziałających.

W sprawie zakończonej kontrolowaną decyzją Burmistrz Czyżewa wystąpił o wydanie wymaganych prawem opinii co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wysokiem Mazowieckiem, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku oraz Zarządu Zlewni w Sokołowie Podlaskim Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Wszystkie wymienione organy w wydanych opiniach nie stwierdziły konieczności przeprowadzenia takiej oceny.

W przekonaniu Kolegium Burmistrz Czyżewa, w sposób zgodny z wymogami stawianymi przez ustawodawcę, z uwzględnieniem kryteriów z art. 63 u.u.i.ś., wyjaśnił że nie zachodzi obowiązek wykonania takiej oceny i sporządzenia raportu o oddziaływaniu inwestycji na środowisko, o czym świadczą rozważania zawarte w kontrolowanej decyzji, które doprowadziły organ I instancji do stwierdzenia braku takiej konieczności, wobec czego nie można uznać, że przedmiotowa decyzja została podjęta z rażącym naruszeniem prawa, o jakim mowa w art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

Na przyjęcie przeciwnego wniosku nie pozwala też zestawienie treści decyzji z treścią przepisów art. 63 ust. 3 w zw. z art. 84 oraz art. 85 ust. 1 i 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 o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.) w zw. z § 3 ust. 1 pkt 60 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.) w zw. z art. 135 ust. 1 prawo ochrony środowiska, co do których, we wniosku o stwierdzenie nieważności, został podniesiony przez stronę zarzut rażącego ich naruszenia.

W uzasadnieniu wniosku w odniesieniu do stanowiska organu I instancji o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia wskazano, iż ustawodawca przewidział dwie przesłanki do obowiązkowego nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w art. 63 ust. 3 pkt 1-2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Ma to miejsce m.in. jeżeli możliwość realizacji przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko jest uzależniona od ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, o którym mowa w przepisach ustawy prawo ochrony środowiska. Zatem

prowadzący postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w ramach procedury zmierzającej do rozstrzygnięcia, czy dla przedsięwzięcia potrzebne jest przeprowadzenie oceny, uzna że występują przesłanki, o których mowa a art. 135 ust. 1 ustawy prawo ochrony środowiska, jest obowiązany takiej oceny dokonać, gdyż ona ostatecznie rozstrzygnie czy faktycznie istnieje potrzeba utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, a taka ocena może zostać dokonana na podstawie raportu oddziaływania na środowisko. Wnioskodawca stwierdził, iż z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynika aby organ dokonał oceny występowania przesłanek z art. 135 ust. 1, natomiast zdaniem wnioskodawcy z góry przyjął fakultatywny tryb dokonania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, co przesądza o tym, że doszło do rażącego naruszenia wskazanych przepisów. Podkreślając przy tym, że u podstaw tego naruszenia leży naruszenie przepisów postępowania, przywołanych już wyżej, które w zasadzie sprowadzają się do twierdzeń o nieprawidłowości ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy, łącznie z zarzutem o uznaniu przez organ, iż przedsięwzięcie nie wymaga wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (zarzut naruszenia art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 k.p.a. w zw. z art. 80 k.p.a.), w sytuacji, gdy istnienie takiej decyzji jest niewątpliwe do niej odnosi się wniosek o stwierdzenie nieważności.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym oraz doktrynie przyjęto, że rażące naruszenie prawa, w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że ta decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa. Rażące naruszenie prawa zachodzi w przypadku naruszenia przepisu niepozostawiającego wątpliwości co do jego bezpośredniego rozumienia. W sposób rażący może być naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy który nie wymaga wykładni prawa. Chodzi bowiem o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny, gdy jasno sformułowany przepis prawa, nie wymaga wykładni.

Tymczasem dokonanie wykładni przepisu art. 63 ust. 3 u.u.i.ś. i art. 135 ust. 1 prawo ochrony środowiska, które w swym brzmieniu nie są jednoznaczne, wymagałoby zebrania odpowiedniego materiału dowodowego. Podkreślić należy, że co do zasady nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa, gdy nie jest możliwe stwierdzenie naruszenia prawa bez wnikliwej analizy stanu faktycznego sprawy, co jest wykluczone w nadzwyczajnym postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 października 2023 r., II SA/GI 1059/23, LEX nr 3634349). Przedmiotem bowiem tego postępowania nie jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy, która już została rozstrzygnięta kontrolowaną decyzją. W ramach tego postępowania organ nie może dokonywać nowych lub dodatkowych ustaleń faktycznych, ani też kwestionować stanu faktycznego sprawy zakończonej decyzją stanowiącą przedmiot kontroli prowadzonej w tym postępowaniu nadzorczym.

De facto argumentacja wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji i sformułowane zarzuty odnoszą się do dokonania zdaniem strony błędnej oceny stanu faktycznego przez organ I instancji i zmierzają do jego podważenia. Tymczasem kwestionowanie stanu faktycznego sprawy nie może stanowić skutecznej podstawy zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego. W postępowaniu nadzwyczajnym organ nie prowadzi odrębnego postępowania dowodowego, tylko na podstawie pierwotnie zebranego materiału dowodowego konfrontuje podstawę prawną wydanej decyzji. Rażące naruszenie prawa może odnosić się do przepisów proceduralnych, lecz stanowi to wyjątek i dotyczy np. sytuacji, w której nie przeprowadzono

jakiegokolwiek postępowania dowodowego, a taka sytuacja w niniejszej sprawie nie zachodzi.

Z powyższych względów Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie znajdując podstaw prawnych do uwzględnienia żądania Pana Józefa Dmochowskiego reprezentowanego przez r. pr. Marka Murawskiego postanowiło odmówić stwierdzenia nieważności wskazanej decyzji.

Z tych też względów orzeczono jak w sentencji.

Strona niezadowolona z niniejszej decyzji może zwrócić się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Jeżeli strona nie chce skorzystać z prawa zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargę na tę decyzję w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży. Wpis od skargi wynosi 200 zł. Strona może zwrócić się do sądu o częściowe lub całkowite zwolnienie od kosztów i o przyznanie prawa pomocy, które obejmuje ustanowienie adwokata lub radcy prawnego.



Przewodniczący-

Członkowie :

-

Otrzymują:

- 1/ r. pr. Marek Murawski (pełnomocnik Józefa Dmochowskiego)
- 2/ Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku
- 3/ Pan Franciszek Kuczewski – pełniący funkcję Burmistrza Czyżewa
- 4/ pozostałe strony postępowania poprzez obwieszczenie.