

Kollokwium poprawkowe z postępowania administracyjnego – III rok aplikacji radcowskiej w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Poznaniu – 25 listopada 2022 r.

W dniu 16 września 2021 r. r. wpłynął do Wójta Gminy Włoszakowice wniosek Nadleśnictwa Włoszakowice o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi leśnej w miejscowości Dominice, gm. Włoszakowice położonej na działkach nr 337/1, 221/1, 153, 301, 213, 205/1, 397, 347, obręb Dominice, Gmina Włoszakowice. Po jego rozpoznaniu Wójt Gminy Włoszakowice decyzją z dnia 8 grudnia 2021 r. nr GWŁ.513.5.2022 umorzył postępowanie.

Wnioskiem z 10 stycznia 2022 r. Fundacja Przyroda dla Wielkopolski z siedzibą w Lesznie (dalej również: Fundacja) zwróciła się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lesznie o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy Włoszakowice z dnia 8 grudnia 2021 r. nr GWŁ.513.5.2022 o umorzeniu postępowania administracyjnego prowadzonego na wniosek Nadleśnictwa Włoszakowice w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi leśnej na działkach nr 337/1, 221/1, 153, 301, 213, 205/1, 397, 347 położonych w miejscowości Dominice, gm. Włoszakowice. Zdaniem Fundacji Wójt, z uwagi na fakt, że postępowanie nie wymaga udziału społeczeństwa, powinien wezwać Fundację na podstawie art. 31 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.; zwanej dalej "k.p.a ") do uzupełnienia wniosku o wykazanie interesu społecznego w udziale wnioskodawcy w postępowaniu.

Fundacja podniosła, że 2 listopada 2021 r. zgłosiła jako organizacja ekologiczna chęć uczestnictwa w przedmiotowym postępowaniu na prawach strony. Na etapie występowania z tym wnioskiem nie wiedziała, że przedsięwzięcie, którego sprawa dotyczy może nie zostać zakwalifikowane jako postępowanie wymagające udziału społeczeństwa i tym samym, że jej wniosek winien być oparty o art. 31 k.p.a. Wniosek ten został przez organ zignorowany. Zdaniem Fundacji, w opisywanej sprawie organ winien wydać postanowienie o odmowie dopuszczenia wnioskodawcy do udziału w postępowaniu z uwagi na fakt, że postępowanie nie wymaga udziału społeczeństwa. Jednocześnie organ winien wezwać Fundację na podstawie art. 31 k.p.a. do uzupełnienia wniosku o wykazanie interesu społecznego w udziale wnioskodawcy w

postępowaniu.

Wójt natomiast pominął wniosek Fundacji, a zatem pozbawił ją aktywnego uczestnictwa w postępowaniu. W ocenie Fundacji organ dopuścił się rażącego naruszenia prawa. Zdaniem Fundacji organ dopuścił się rażącego naruszenia przepisów polegającego na wydaniu decyzji kończącej postępowanie, bez uprzedniego rozpoznania wniosku Fundacji, co w konsekwencji uniemożliwiło jej zainicjowanie postępowania odwoławczego.

W piśmie z 2 lutego 2022 r. SKO wezwało Fundację o złożenie wyjaśnień na okoliczność występowania w sprawie przesłanki "interesu społecznego" oraz wykazania, że wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu uzasadniony jest "celami statutowymi"

Po udzieleniu przez Fundację odpowiedzi w piśmie z 16 lutego 2022 r. - postanowieniem z dnia 7 marca 2022 r. nr SKO.5725.37.815B.2022, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie, działając na podstawie art. 31 § 1 i 2 w zw. z art. 157 § 1 i 2 k.p.a. wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Włoszakowice z dnia 8 grudnia 2021 r. nr GWŁ.513.5.2022 oraz dopuściło organizację społeczną - Fundację do udziału w postępowaniu na prawach strony.

Następnie decyzją z dnia 4 maja 2022 r. nr SKO.5725.37.815B.2022, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie (dalej również: SKO lub Kolegium) na podstawie art. 157 § 1 i art. 158 § 1 w zw. z art. 156 § 1 k.p.a., odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji.

W motywach tej decyzji SKO podało, że w opisywanej sprawie z oczywistych przyczyn należy wykluczyć wystąpienie w decyzji Wójta wad, o których mowa w art. 156 § 1 pkt 1 i pkt 3 – 7 k.p.a. Organem właściwym w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, stosownie do art. 75 ust. 1 pkt 4 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 2022 r. poz. 1029 z późn. zm.; zwanej dalej "u.o.i.o.ś."), w realiach opisywanej sprawy był Wójt. W sprawie nie wydano innych rozstrzygnięć, a sporna decyzja nie została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie. Ponadto decyzja Wójta nie była niewykonalna, jej wykonanie nie wywołałoby czynu zagrożonego karą i nie zawiera wady powodującej jej nieważność z mocy prawa.

Odnosząc się do przesłanki rażącego naruszenia prawa SKO podniosło, że podstawą prawną decyzji może być wyłącznie norma prawa materialnego, ustanowiona przepisem powszechnie obowiązującym. Decyzja Wójta wydana została natomiast na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Organ zauważył, że skoro z materiału dowodowego wynika, iż nawierzchnię drogi stanowić będzie kruszywo, a na wybranych odcinkach – nie dłuższych niż 20 m – płyty betonowe, to objęte wnioskiem przedsięwzięcie nie stanowi przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U z 2019, poz.1839). Brak było zatem podstaw do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, skoro jak wynika z art. 71 ust 2 u.o.i.o.ś., jej uzyskanie jest wymagane wyłącznie dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W konsekwencji uznać należało, że wobec zaistniałej bezprzedmiotowości postępowanie prowadzone w opisywanej sprawie zostało zasadnie umorzone przez Wójta. Kwestionowana decyzja nie narusza zatem prawa, a tym bardziej nie narusza prawa w sposób rażący, co z kolei mogłoby stanowić wadę nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Odnosząc się do zarzutów wniosku, SKO podało, że nie zasługują one na uwzględnienie w postępowaniu nieważnościowym. Organ wprowadził pominął wniosek Fundacji i poinformował ją jedynie, po wydaniu decyzji, że postępowanie zostało umorzone z uwagi na brak podstaw do zakwalifikowania inwestycji do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jednakże wada nieważności decyzji, w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., musi tkwić w samej decyzji, a nie w postępowaniu poprzedzającym jej wydanie.

Od decyzji SKO z dnia 4 maja 2022 r. Fundacja wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu nie korzystając z prawa zwrócenia się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2022 r., poz. 329, zwanej dalej "p.p.s.a.").

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu Fundacja wniosła o uchylenie decyzji Kolegium z dnia 4 maja 2022 r. oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Fundacja zarzuciła decyzji Kolegium naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 44 u.o.i.o.ś. i art. 31 § 1 i 2 k.p.a.,

poprzez odmowę stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Włoszakowice w sytuacji wydania jej z rażącym naruszeniem przepisów prawa procesowego.

W odpowiedzi na skargę Kolegium wniosło o jej oddalenie, podtrzymując dotychczas zajęte stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia z dnia 4 listopada 2022 r. sygn. akt II SA/Po 1832/22 oddalił skargę Fundacji. W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji stwierdził, że wniosek skarżącej Fundacji o dopuszczenie do udziału w postępowaniu nie został rozpoznany przed jego zakończeniem czyli przed wydaniem decyzji z dnia 8 grudnia 2021 r. o umorzeniu postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań. Jest to zdaniem Sądu I instancji uchybienie kwalifikowane jako przesłanka wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.), nie zaś przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji.

Sąd pierwszej instancji zauważył, że w doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że tryby nadzwyczajne – wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji nie są wobec siebie konkurencyjne i nie mogą być stosowane zamiennie, ponieważ uruchomienie każdego z nich oparte jest na innych przesłankach, enumeratywnie wymienionych w art. 145 § 1 i art. 156 § 1 k.p.a. i dotyczy innego rodzaju uchybień i wad – zaistniałych w toku postępowania lub zawartych w samej decyzji. Tryby te mogą być natomiast uruchomione nawet w jednej sprawie, jeśli występują w niej przesłanki zarówno wznowienia, jak i stwierdzenia nieważności. Dalej Sąd pierwszej instancji wskazał, że art. 44 ust. 1 u.o.i.o.ś., który umożliwia organizacjom ekologicznym udział w postępowaniu ma zastosowanie do ich udziału tylko w tych postępowaniach, regulowanych przepisami ustawy środowiskowej, w których wymagany jest udział społeczeństwa w rozumieniu przepisów tej ustawy. W innych postępowaniach, do których stosuje się przepisy tej ustawy, niewymagających udziału społeczeństwa, przepis ten nie może mieć zastosowania, lecz podstawą materialnoprawną orzekania o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu organizacji społecznej stanowi art. 31 § 1 k.p.a.

Sąd zauważył, że art. 44 ust. 1 u.o.i.o.ś. oraz art. 31 § 1 k.p.a. są przepisami procesowymi, a w przypadku naruszenia przepisów procedury tylko niektóre przypadki mogą być kwalifikowane jako rażące, tzn. takie, które przekładają się na wady materialnoprawne decyzji. Zalicza się do nich oczywiście naruszenie zasad ogólnych k.p.a. w stopniu powodującym istotne ograniczenie uprawnień strony w postępowaniu, z wyjątkiem przepisów dających podstawę do wznowienia postępowania, jak np.

naruszenie zasady dwuinstancyjności, udziału stron w postępowaniu, trwałości decyzji ostatecznych.

W konsekwencji Sąd pierwszej instancji za prawidłową uznał konkluzję SKO co do braku podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z uwagi na brak zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 156 § 1 k.p.a.

Jako pełnomocnik Fundacji Przyroda dla Wielkopolski z siedzibą w Lesznie radca prawny Katarzyna Kowalska (adres do doręczeń: ul. Lwowska 3, 64-100 Leszno), proszę sporządzić stosowny środek zaskarżenia od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 listopada 2022 r. sygn. akt II SA/Po 1832/22 albo sporządzić opinię o braku podstaw do wniesienia środka zaskarżenia.

STAN PRAWNY

Ustawa 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

Rozdział 4

Uprawnienia organizacji ekologicznych

Art. 44. [Uprawnienie do uczestniczenia w postępowaniu i wnoszenia środków odwoławczych]

1. Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Przepisu art. 31 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się.
2. Organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony.
3. Organizacji ekologicznej służy skarga do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.
4. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej służy zażalenie.

Art. 45. [Współdziałanie w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji]

1. Organizacje ekologiczne, jednostki pomocnicze samorządu gminnego, samorząd pracowniczy, jednostki ochotniczych straży pożarnych oraz związki zawodowe mogą współdziałać w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji.

2. Związki zawodowe i samorządy pracownicze mogą powoływać zakładowe komisje ochrony środowiska oraz społecznych inspektorów ochrony środowiska w celu organizowania i przeprowadzania społecznej kontroli ochrony środowiska na terenie zakładu pracy.

3. Organy administracji mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska.

Art. 71. [Istota decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach]

1. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia.

2. 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.

Art. 75. [Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach]

1. Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest:

- 1) regionalny dyrektor ochrony środowiska - w przypadku:
 - a) będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko:
 - dróg,
 - (uchylony),
 - napowietrznych linii elektroenergetycznych,
 - instalacji do przesyłu ropy naftowej, produktów naftowych, substancji chemicznych lub gazu,
 - sztucznych zbiorników wodnych,
 - obiektów jądrowych,
 - składowisk odpadów promieniotwórczych,
 - b) przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych ustalonych przez Ministra Obrony Narodowej;
 - c) przedsięwzięć realizowanych na obszarach morskich,
 - d) zmiany lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa, na użytek rolny,
 - e) przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego,
 - f) inwestycji w zakresie terminalu,
 - g) inwestycji związanych z regionalnymi sieciami szerokopasmowymi,
 - h) (uchylona),
 - i) przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych;
 - j) przedsięwzięć polegających na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin lub na wydobywaniu kopalin ze złóż, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze,

- prowadzonych na podstawie koncesji,
- k) napowietrznych linii elektroenergetycznych lub stacji elektroenergetycznych będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko albo przedsięwzięciami mogącymi potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, wymienionych w załączniku do ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych,
 - l) (uchylona),
 - m) przedsięwzięć, o których mowa w pkt 3, dla których wnioskodawcą jest jednostka organizacyjna Lasów Państwowych,
 - n) inwestycji towarzyszącej, o której mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących,
 - o) przedsięwzięć, w odniesieniu do których wniósł sprzeciw, o którym mowa w art. 72 ust. 10,
 - p) przedsięwzięć polegających na zmianie lub rozbudowie przedsięwzięć, dla których do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy był regionalny dyrektor ochrony środowiska,
 - r) elektrowni wiatrowych, o których mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 724),
 - s) strategicznej inwestycji w sektorze naftowym,
 - t) inwestycji w zakresie linii kolejowych,
 - u) inwestycji w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym;
- 1a) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska - w przypadku inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, o którym mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących;
- 2) starosta - w przypadku scalania, wymiany lub podziału gruntów;
- 3) dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych - w przypadku zmiany lasu, stanowiącego własność Skarbu Państwa, na użytek rolny;
- 4) wójt, burmistrz, prezydent miasta - w przypadku pozostałych przedsięwzięć.
- [...]

ROZPORZĄDZENIE

RADY MINISTRÓW

z dnia 10 września 2019 r.

w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko ¹

Na podstawie art. 60 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 2018 r. poz. 2081 oraz z 2019 r. poz. 630, 1501, 1589, 1712 i 1815) zarządza się, co następuje:

§ 3.

1. Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się następujące rodzaje przedsięwzięć:

62) 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.