



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, dnia 30 sierpnia 2010 r.

DOOŚidk-452/2386/2389/~~1701~~ /10/aj/jk/129

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 oraz art. 154 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.), po rozpatrzeniu wniosków Prezydenta Miasta Nowego Sącza, reprezentowanego przez pełnomocnika – radcę prawnego Zdzisława Garleja oraz Miejskiego Zarządu Dróg w Nowym Sączu o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska decyzji z dnia 11 maja 2010 r., znak: DOOŚidk-452/891/973/aj/100, o odmowie uchylecia decyzji własnej z dnia 4 lutego 2010 r., znak: DOOŚidk-452/589/260/2010/aj/67, w przedmiocie uchylecia decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 23 lipca 2007 r., znak: ŚR.X.PK.6665-13-13-06-07, o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na *przełożeniu drogi krajowej nr 28 Zator – Przemysł na terenie Nowego Sącza i Gminy Chelmiec*,

utrzymuję w mocy ww. decyzję.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 23 lipca 2007 r., znak: ŚR.X.PK.6665-13-13-06-07, Wojewoda Małopolski określił środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na *przełożeniu drogi krajowej nr 28 Zator – Przemysł na terenie Nowego Sącza i Gminy Chelmiec*. Cytowaną w sentencji decyzją z dnia 4 lutego 2010 r., znak: DOOŚidk-452/589/260/2010/aj/67, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej *decyzja*) uchylił ww. decyzję organu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie. W dniu 19 i 23 lutego 2010 r. wnioski o uchylenie ww. decyzji w całości lub w części poprzez ograniczenie stopnia uchylecia decyzji Wojewody Małopolskiego tylko do przebiegu inwestycji na obszarze Gminy Chelmiec, na zasadzie określonej w art. 154 § 1 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*, złożyli odpowiednio Miejski Zarząd Dróg w Nowym Sączu oraz Prezydent Miasta Nowego Sącza. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska decyzją z dnia 11 maja 2010 r., znak: DOOŚidk-452/891/973/aj/100, odmówił uchylecia ww. decyzji.

W dniu 14 czerwca 2010 r. strony wymienione w sentencji wystąpiły do tutejszego organu z wnioskami o ponowne rozpatrzenie przedmiotowej sprawy, w których sformułowano jednobrzmiące zarzuty, mianowicie:

- naruszenie art. 154 § 1 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż na przeszkodzie do uchylecia *decyzji* w trybie wskazanego przepisu stoi zmiana stanu prawnego w odniesieniu do postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia oraz kasacyjny charakter *decyzji*;
- naruszenie art. 153 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*, dalej ustawy *o udostępnianiu informacji (...)*, który nakazuje do spraw wszczętych, na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska*, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, a niezakończonych decyzją ostateczną stosować przepisy dotychczasowe. Zarzut uzasadniono w ten sposób, że w świetle art. 153 ustawy *o udostępnianiu informacji* możliwe są sytuacje, kiedy do postępowań administracyjnych mających za przedmiot środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia będą miały, mimo zmiany stanu prawnego, zastosowanie przepisy dotychczasowe, a to w odniesieniu do spraw wszczętych na podstawie przepisów dawnej regulacji i niezakończonych decyzją ostateczną. Poprzez sformułowanie „niezakończonych decyzją ostateczną” należy rozumieć ostateczne zakończenie sprawy decyzją merytoryczną, rozstrzygającą sprawę co do istoty, co może nastąpić w przypadku wydania decyzji organu pierwszej instancji, od której nie wniesiono odwołania lub decyzji organu pierwszej instancji, względnie poprzez wydanie decyzji umarzającej postępowanie; (...)” nie można zgodzić się ze stanowiskiem organu, jakoby z zakresu art. 154 § 1 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* wyłączone były decyzje kasatoryjne, tj. uchylające decyzje organu pierwszej instancji i przekazujące sprawę do ponownego rozpoznania. Przepis art. 154 § 1 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* dotyczy każdej decyzji ostatecznej. Gdyby bowiem ustawodawca zamierzał wyłączyć z tego zakresu decyzje kasacyjne (nie rozstrzygające sprawy co do istoty) zawarłby takie wyłączenie. Cytowany przez organ pogląd reprezentowany w komentarzu do art. 154 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* autorstwa M. Jaśkowskiej i A. Wróbla uznać można wręcz za *contra legem*. Podnieść również należy, iż podobny pogląd nie znajduje odzwierciedlenia w innych poważnych publikacjach prawniczych, ani co najistotniejsze – w orzecznictwie sądowo-administracyjnym.(...)”.

W związku z powyższym strony wnoszą po ponownym rozpatrzeniu sprawy o uchylenie *decyzji* w całości, ewentualnie w części dotyczącej realizacji przedsięwzięcia na terenie miasta Nowego Sącza.

Po przeanalizowaniu treści wniosków ustalono, co następuje. Stosownie do art. 16 § 1 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*, który wyraża zasadę trwałości decyzji ostatecznych, uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach ściśle określonych w ww. ustawie. Jednym z takich przypadków jest art. 154 ww. ustawy, zgodnie z którym decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Oznacza to, że aby doszło do wzruszenia decyzji w trybie art. 154 § 1 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*, spełnione muszą zostać trzy przesłanki: 1) musi to być decyzja ostateczna; 2) decyzja ta nie może tworzyć praw nabytych dla żadnej ze stron postępowania; 3) za jej uchyleniem lub zmianą przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony.

Decyzja ze względu na to, że nie służy od niej odwołanie, jest decyzją ostateczną, co oznacza, iż pierwsza spośród wyżej wymienionych przesłanek została spełniona.

Kolejną kwestią, która musi zostać poddana ocenie, jest to, czy na mocy przedmiotowej decyzji którakolwiek ze stron postępowania nabyła prawo. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym wielokrotnie wskazuje się, że zakres powyższego pojęcia jest niejasny. W wyroku z dnia z dnia 28 lutego 2006 r. (sygn. akt II SA/Bk 948/05) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wskazał: „(...) Zakres znaczeniowy pojęcia „decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa” jest niejasny. Z jednej strony bowiem strony w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego przyjmuje się, że zagadnienie nabycia praw z decyzji ostatecznej powinno być rozważane na płaszczyźnie materialnego prawa administracyjnego. Uzasadnieniem tego stanowiska jest koncepcja decyzji administracyjnej jako aktu stosowania norm tego prawa, ustalającego konsekwencje norm prawa materialnego w sferze praw i obowiązków adresata tego aktu. Z drugiej zaś strony w orzecznictwie sądowym prezentowane jest stanowisko, że zagadnienie nabycia względnie braku nabycia praw z decyzji ostatecznej jest oceniane na płaszczyźnie przepisów proceduralnych (wyrok NSA z dnia 28 maja 1990 r., IV SA 224/90, ONSA 1990, nr 2-3, poz. 43).(...)”. Mając na uwadze powyższy wyrok, uznać należy, iż kasatoryjny charakter objętej żądaniem strony *decyzji* jest równoznaczny z tym, że decyzja ta nie jest dla stron źródłem uprawnień wynikających z prawa materialnego. Jeżeli natomiast weźmie się pod uwagę prezentowane powyżej stanowisko, iż zagadnienie nabycia praw z decyzji ostatecznej powinno być ocenione na płaszczyźnie przepisów proceduralnych, to uznać należy, iż objęta żądaniem strony *decyzja* jest źródłem prawa nabytego dla strony postępowania. W odwołaniu od decyzji z dnia 23 lipca 2007 r., znak: ŚR.X.PK.6665-13-13-06-07, Wojewody Małopolskiego

Piszczek Jarosław, Krzysztof Mróz i Emil Szkaradek podnieśli m in. zarzut, iż organ pierwszej instancji nie zapewnił im czynnego udziału w postępowaniu i żądają oni uchylenia tejże decyzji. Nie ulega wątpliwości, iż w związku z uwzględnieniem tego zarzutu i uchyleniem zaskarżonej decyzji strony te nabyły prawo do wzięcia czynnego udziału w prowadzonym ponownie przez organ I instancji postępowaniu. Oznacza to, że druga z przesłanek warunkujących dopuszczalność zastosowania art. 154 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* nie została spełniona.

W cytowanym powyżej wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził również: (...) *Należy jednak przyjąć, że w powyższym przepisie jest mowa o decyzjach ostatecznych merytorycznych (materialnych), czyli decyzjach rozstrzygających sprawę co do istoty.(...)*”. Tym samym oznacza to, że zarzuty pełnomocnika strony postępowania, iż przyjęta przez organ wykładnia art. 154 § 1 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* nie znajduje oparcia w publikacjach prawniczych oraz orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak również jest *contra legem* jest niezasadny.

Kolejną kwestią, która musi zostać poddana ocenie, jest to, czy za uchyleniem *decyzji* przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony. Strona we wniosku z dnia 23 lutego 2010 r. jako argumenty przemawiające za uchyleniem decyzji wskazuje to, iż *decyzja* jest szkodliwa dla miasta Nowego Sącza i regionu choćby dlatego, że w ramach budowy miejskiej części obwodnicy północnej ma być wykonany most nad Dunajcem. Jedyne istniejący most wymaga szybkiego kapitalnego remontu, a z uwagi na zakres koniecznych robót budowlanych istniejący most musi być wyłączony z ruchu. Ponadto we wniosku o uchylenie *decyzji* wskazano, iż „(...) *Miasto Nowy Sącz zakupiło na rzecz Skarbu Państwa grunty na terenie miasta pod realizację miejskiej części drogi krajowej, wydając z własnego budżetu kwotę 8.322.919,82 zł oraz zapłaciło należności za zastępstwo inwestorskie i projekt budowlany z uzgodnieniami kwotę 1.693.053, 47 zł.(...)*” Uznać należy, iż wskazane przez stronę przesłanki przemawiające za uchyleniem *decyzji* nie mogą być utożsamiane przez organ z interesem społecznym lub słusznym interesem strony. Interes społeczny i słuszny interes strony nie może być sprzeczny z jasno brzmiącym przepisem prawa, ani też go zastępować, bowiem zasada praworządności, wyrażona w art. 6 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*, zobowiązuje organy administracji do działania na podstawie przepisów prawa. Ostateczne granice tak interesu społecznego, jak i słusznego interesu strony wyznacza obowiązujący porządek prawny. Nie można więc uzasadnić zmiany ostatecznej decyzji w trybie art. 154 ww. ustawy ze słusznym interesem strony, jeżeli taka zmiana byłaby sprzeczna z prawem. Interes społeczny w rozumieniu art. 154 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* nie może sprowadzać się do naruszania przepisów prawa, skoro warunkiem dopuszczalności wzruszenia decyzji w tym trybie jest stwierdzenie, że stan prawny powstały wskutek uchylenia lub zmiany decyzji będzie zgodny z prawem. Uchylenie w całości lub w części przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska *decyzji* i utrzymanie w mocy decyzji Wojewody Małopolskiego o

środowiskowych uwarunkowaniach w rezultacie spowodowałyby pozostawienie w obiegu prawnym decyzji obarczonej licznymi naruszeniami prawa materialnego, tj. przepisów ustawy - *Prawo ochrony środowiska*. Stanowisko takie znajduje oparcie w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 113/08, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1406/06, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 października 2005 r., sygn. akt V SA/Wa 1658/05, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA/Gd 1892/02.

Ponadto należy wyjaśnić, że żądanie stron co do zmiany zaskarżonej decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 4 lutego 2010 r. w przedmiocie uchylecia decyzji Wojewody Małopolskiego o środowiskowych uwarunkowaniach, w części dotyczącej przebiegu planowanej inwestycji po terenie Gminy Chelmiec nie byłoby możliwe z przyczyn formalnoprawnych. Powyższe wynika z faktu, iż postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu podejmującego realizację przedsięwzięcia (art. 46a ust. 1 ustawy *Prawo ochrony środowiska*). Wniosek, wraz z wymaganą przy jego złożeniu dokumentacją, identyfikują w sposób jednoznaczny zakres planowanego przedsięwzięcia, dla którego następnie wydawana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Dokonanie proponowanego przez strony uchylecia *decyzji* w części dotyczącej obszaru przebiegu inwestycji przez Gminę Chelmiec, skutkowałaby pozostawieniem w obiegu prawnym decyzji odnoszącej do części przedsięwzięcia zlokalizowanego na terenie miasta Nowego Sącza. Takie rozwiązanie stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa, bowiem utrzymana w mocy w ten sposób decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w rzeczywistości określałaby uwarunkowania dla innego przedsięwzięcia (innego zakresu inwestycji), niż określonego we wniosku wszczynającym postępowanie administracyjne. Dodatkowo należy wskazać, że działanie opisane powyżej doprowadziłoby do nieuzasadnionego dzielenia przedsięwzięć, w konsekwencji zaniżenia kwalifikacji inwestycji pod kątem procedury oceny oddziaływania na środowisko.

Ponadto ewentualne uchylene w całości lub w części przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska *decyzji* i utrzymanie w mocy decyzji Wojewody Małopolskiego o środowiskowych uwarunkowaniach w rezultacie spowodowałyby pozostawienie w obiegu prawnym decyzji obarczonej licznymi naruszeniami prawa materialnego ustawy - *Prawo ochrony środowiska*. Konsekwencją takiego działania byłoby wydanie decyzji z naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*.

Stwierdzić również należy, iż podniesiony przez skarżących zarzut naruszenia art. 153 ustawy *o udostępnianiu informacji (...)*, który nakazuje do spraw wszczętych, na podstawie przepisów

ustawy *Prawo ochrony środowiska*, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, a niezakończonych decyzją ostateczną stosować przepisy dotychczasowe, nie może zostać uwzględniony. Zarzut został uzasadniony przez skarżących w następujący sposób: „(...)Poprzez sformułowanie „nie zakończonych decyzją ostateczną” należy rozumieć ostateczne zakończenie sprawy decyzją merytoryczną, rozstrzygającą sprawę co do istoty, co może nastąpić w przypadku wydania decyzji organu pierwszej instancji, od której nie wniesiono odwołania lub decyzji organu pierwszej instancji, względnie poprzez wydanie decyzji umarzającej postępowanie. (...)” Organ nie podziela powyższego stanowiska.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w decyzji z dnia 11 maja 2010 r. odmawiającej uchylecia *decyzji* wyjaśnił dopuszczalność zastosowania trybu określonego w art. 154 § 1 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* w rozpatrywanej sprawie, w kontekście ingerowania za pomocą ww. przepisu w treść decyzji wydanej na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska*, po utracie mocy przez tę ustawę.

Wskazania w tym miejscu wymaga, że zarówno decyzja Wojewody Małopolskiego z dnia 23 lipca 2007 r., znak: ŚR.X.PK.6665-13-13-06-07, o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na *przełożeniu drogi krajowej nr 28 Zator - Przemysł na terenie Nowego Sącza i Gminy Chelmic*, jak również *decyzja* uchylająca ją, zostały wydane na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*.

Stan prawny, w jakim została wydana *decyzja*, wynikał z faktu wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r., *o udostępnianiu informacji (...)*. Zmiana porządku prawnego wywarła dla przedmiotowej sprawy taki skutek, że w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego, zastosowanie miał art. 153 ww. ustawy, zgodnie z którym do spraw wszczętych, na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska*, a niezakończonych decyzją ostateczną stosuje się, przepisy dotychczasowe, z tym że dotychczasowe kompetencje ministra właściwego do spraw środowiska przejmuje Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

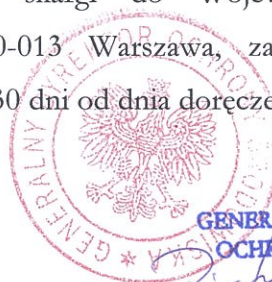
W oparciu o pogląd wyrażony w doktrynie i orzecznictwie, stwierdzono, co następuje: zmiana obowiązującego prawa powoduje, iż powstaje nowa sprawa, nie tylko w sensie procesowym, lecz również w znaczeniu materialnoprawnym. Oznacza to, że art. 154 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*, może być stosowany jedynie wobec decyzji ostatecznej i tylko w czasie, kiedy obowiązuje podstawa prawna na jakiej została wydana (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r., I SA/Wa 328/07). Zmiana regulacji prawnej, jak miało to miejsce w rozpatrywanej sprawie, oznaczała konieczność rozpatrywania uprawnień stron w świetle nowego stanu prawnego i spowodowała powstanie nowej sprawy administracyjnej. Z powyższego wynika, że przedmiotowa sprawa nie mogła zostać rozpatrzona na gruncie obowiązującego porządku prawnego ustalonego ustawą *o udostępnianiu informacji (...)*, z uwagi na fakt braku unormowania w nim kwestii związanych z możliwością zmiany lub uchylecia

decyzji. Na tle powyższych rozważań, poczynionych przez pryzmat niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że zarzut dotyczący przyjęcia przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska błędnej wykładni art. 154 § 1 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* oraz art. 153 ustawy o *udostępnianiu informacji (...)* nie zasługuje na uwzględnienie.

Reasumując uznać należy, iż brak jest podstaw do uchylenia *decyzji* w zakresie żądanym przez strony, gdyż nie zostały spełnione wszystkie przesłanki określone w art. 154 § 1 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*.

Wobec powyższego organ orzekł jak w sentencji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Od decyzji przysługuje stronie prawo wniesienia na piśmie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.



ZASTĘPCA
GENERALNEGO DYREKTORA
OCHRONY ŚRODOWISKA

Piotr Otawski
Piotr Otawski

Otrzymują:

- Zdzisław Garlej, Pełnomocnik Prezydenta Miasta, Urząd Miasta Nowego Sącza, Rynek 1, 33-300 Nowy Sącz
- Miejski Zarząd Dróg w Nowym Sączu, ul. Gorzkowska 30, 33-300 Nowy Sącz
- Pozostałe strony - zgodnie z wykazem, powiadomienie zgodnie z art. 49 *Kodeksu postępowania administracyjnego*
- a/a

