



Warszawa, dnia 31 maja 2021 r.

GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ WDŚZIL.420.31.2020.KB.12

stary znak sprawy: DOOŚ-WDŚ/ZIL.420.55.2020.KMK

DECYZJA

Na podstawie art. 158 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.), dalej *Kpa*, po rozpatrzeniu wniosku [REDAKTOWANE] z dnia 16 czerwca 2020 r., o stwierdzenie nieważności decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 23 lipca 2018 r., znak: WOOŚ.420.4.2018.JC.31, zmieniającej decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 15 października 2015 r., znak: WOOŚ.4200.2.2014.JC.86, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na *budowie drogi S-61 od S-8 (Ostrów Mazowiecka) – Łomża – Stawiski – Szczuczyn – Etk – Raczki – Suwałki – Budzisko (gr. państwa) na odcinku od miejscowości Szczuczyn do miejscowości Raczki w wariantcie 4 z przebiegiem drogi krajowej nr 16 pomiędzy węzłami: „Etk Północ” a „Etk Wschód” wg wariantu 3 oraz węzłem „Wysokie” w km 44+410 zamiast węzła „Kalinowo” w km 49+130,*

odmawiam stwierdzenia nieważności powyższej decyzji.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 12 stycznia 2018 r., Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie, dalej *GDDKiA*, reprezentowana przez Jarosława Kaczora – zastępcę Dyrektora Oddziału *GDDKiA* w Olsztynie, zwróciła się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie, dalej *RDOŚ w Olsztynie*, z wnioskiem o zmianę decyzji z dnia 15 października 2015 r., znak: WOOŚ.4200.2.2014.JC.86, o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji wskazanego wyżej przedsięwzięcia.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie na mocy decyzji z dnia 23 lipca 2018 r., znak: WOOŚ.420.4.2018.JC.31, zmienił decyzję własną z dnia 15 października 2015 r., znak: WOOŚ.4200.2.2014.JC.86, o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji omawianego przedsięwzięcia.

W dniu 16 czerwca 2020 r. [REDAKTOWANE] wniósł do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, dalej *GDOŚ*, pismo zatytułowane jako skarga na decyzję *RDOŚ w Olsztynie* z dnia 15 października 2015 r., znak: WOOŚ.4200.2.2014.JC.86, o środowiskowych

uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na *budowie drogi S-61 od S-8 (Ostrów Mazowiecka) – Łomża – Stawiski – Szczuczyn – Etk – Raczki – Suwałki – Budzisko (gr. państwa) na odcinku od miejscowości Szczuczyn do miejscowości Raczki* oraz decyzję RDOŚ w Olsztynie z dnia 23 lipca 2018 r., znak: WOOŚ.420.4.2018.JC.31, zmieniającą ww. decyzję, a także na postanowienie RDOŚ w Olsztynie z dnia 19 września 2019 r., znak: WOOŚ.4222.2.2019.JC.14, w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia polegającego na *budowie drogi ekspresowej S61 Szczuczyn-Budzisko (gr. państwa) – zadanie nr 3: odcinek węzeł Wysokie – m. Raczki, od km 42+765,51 do km 62+936,02* oraz postanowienie RDOŚ w Olsztynie z dnia 30 września 2019 r., znak: WOOŚ.4222.2.2019.JC.17, prostujące oczywistą omyłkę pisarską w powyższym postanowieniu.

Skarżącemu, z tytułu posiadania prawa własności do nieruchomości znajdującej się w zasięgu oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia, przysługuje status strony postępowania zakończonego wydaniem kwestionowanej decyzji.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska pismem z dnia 18 listopada 2020 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZIL.420.37.2020.KMK.3, wezwał wnoszącego do uzupełnienia braków formalnoprawnych podania poprzez sprecyzowanie zawartego w nim żądania. Uzupełnienie zostało wniesione w dniu 30 listopada 2020 r. z zachowaniem wymaganego siedmiodniowego terminu. W rzeczonym uzupełnieniu wnoszący wskazał m.in., że przedmiotem jego wystąpienia jest stwierdzenie nieważności ww. decyzji RDOŚ w Olsztynie z dnia 23 lipca 2018 r., znak: WOOŚ.420.4.2018.JC.31.

W złożonym wniosku Skarżący wskazuje, że jest właścicielem nieruchomości, znajdujących się w obrębie planowanego przedsięwzięcia, dla którego została wydana decyzja RDOŚ w Olsztynie z dnia 23 lipca 2018 r., a także podnosi, że wnioskodawca nie posiada statusu strony wynikającego z art. 28 i art. 30 § 1 Kpa. Ponadto wskazał, iż kwestionowana decyzja obarczona jest wadami nieważności, o których mowa w art. 156 § 1 pkt 1, 2, 4, 5, 6 i 7 Kpa.

W toku prowadzonego postępowania, pismem z dnia 6 maja 2021 r. złożonym przez ePUAP (data wpływu do Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska: 6 maja 2021 r.), do kręgu stron, na podstawie art. 44 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* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.), dalej *ustawa ooi*, dołączyło Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, dalej *Stowarzyszenie*, reprezentowane przez ██████████. Jednakże do dnia wydania niniejszego rozstrzygnięcia, Stowarzyszenie nie wniosło uwag ani wniosków do postępowania.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska ustalił i zważył, co następuje.

Stwierdzenie nieważności decyzji, o którym mowa w art. 156 Kpa, jest jednym z trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego i stanowi wyjątek od ogólnej zasady trwałości

decyzji ostatecznych. Zgodnie z art. 16 Kpa, może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Podstawę stwierdzenia nieważności decyzji stanowi sześć wad decyzji wskazanych w art. 156 § 1 pkt 1-6 Kpa oraz wady określone w przepisach odrębnych – pkt 7 powyższego przepisu. Dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji ma miejsce w sytuacji, gdy w sposób bezsporny i oczywisty jest ona dotknięta jedną z wad wskazanych powyżej, z uwzględnieniem przesłanek negatywnych określonych w treści § 2 powyższego przepisu. Zgodnie z dyspozycją wskazanego wyżej przepisu 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,
- 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.

Podkreślenia wymaga fakt, iż celem postępowania nadzorczego jest wyłącznie ocena decyzji, co do której zgłoszono żądanie stwierdzenia nieważności, pod kątem wystąpienia kwalifikowanych wadliwości. Organ nie rozpoznaje merytorycznie sprawy, ale jedynie ocenia legalność podjętego w postępowaniu zwykłym rozstrzygnięcia. W szczególności zadaniem organu nie jest ponowne rozpatrzenie sprawy, która została już raz rozstrzygnięta decyzją ostateczną.

Mając na uwadze charakter prowadzonego postępowania administracyjnego, którego istotą jest wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji obarczonych wadami kwalifikowanymi, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska dokonał oceny zaskarżonej decyzji i jej skutków prawnych, nie znajdując wad sankcjonujących stwierdzenie jej nieważności.

Przed dokonaniem analizy przesłanek pozytywnych zawartych w art. 156 § 1 Kpa, GDOŚ poddał weryfikacji wystąpienie przesłanek negatywnych wynikających z art. 156 § 2 Kpa. Zgodnie z nimi nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1 Kpa (naruszenie przepisów o właściwości), § 1 pkt 3 Kpa (uprzednie rozstrzygnięcie sprawy inną decyzją), § 1 pkt 4 Kpa (skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną) i § 1 pkt 7 Kpa (wada nieważności z mocy przepisu szczególnego), jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, dalej NSA, z dnia 4 marca 2020 r., sygn. akt II OSK 1086/18, z nieodwracalnością skutków prawnych decyzji w rozumieniu tego przepisu mamy do czynienia, gdy skutków prawnych wywołanych przez decyzję organ administracji w ramach swoich uprawnień nie jest władny odwrócić na drodze postępowania administracyjnego. Nie stwierdzając w niniejszej

sprawie okoliczności wynikających z § 2 art. 156 Kpa, tj. upływu 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia zaskarżonej decyzji lub wywołania przez nią nieodwracalnych skutków prawnych, a także będąc związanym granicami wyrażonych przesłankami z § 1 art. 156 Kpa, GDOŚ przeszedł do rozpatrzenia przesłanek pozytywnych oraz zarzutów sformułowanych przez skarżącego.

Odnosząc się do pierwszej przesłanki wskazanej w art. 156 § 1 Kpa, zgodnie z którą organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości, należy stwierdzić, że w omawianej sprawie takie naruszenie nie miało miejsca.

Przez pojęcie właściwości rozumiemy zdolność prawną organu do rozstrzygnięcia określonego rodzaju spraw z zakresu administracji publicznej. Na mocy przepisu art. 19 Kpa organy administracji publicznej są obowiązane do przestrzegania z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Właściwość rzeczowa jest to zdolność prawną organu administracji do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej, natomiast właściwość miejscowa organu wynika ze zdolności prawnej do rozstrzygnięcia sprawy na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego państwa.

Zgodnie z dyspozycją art. 155 Kpa decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególnie nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W ustawie o oś, przepisem dotyczącym zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest art. 87, stanowiący, że przepisy niniejszego działu oraz działu VI stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przepis art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lub podmiot, na którego została przeniesiona decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.

Ze względu na powyższe, mając na uwadze przywołane wyżej przepisy, organem właściwym do zmiany decyzji z dnia 15 października 2015 r. o środowiskowych uwarunkowaniach, był Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie. W przedmiotowej sprawie nie doszło do wydania decyzji przez niewłaściwy organ. Kwestionowana decyzja została wydana przez organ mający kompetencję w danej sprawie administracyjnej.

Odnosząc się do przesłanki wskazanej w art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, dotyczącej wydania decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, należy stwierdzić, że podstawa prawna do wydania zaskarżonej decyzji istnieje, a decyzja nie narusza prawa w stopniu uzasadniającym jej wyeliminowanie z obrotu prawnego.

O wydaniu decyzji bez podstawy prawnej możemy mówić w sytuacji, gdy albo nie ma przepisu prawnego, który umocowuje administrację publiczną do działania, albo też przepis jest, ale nie spełnia wymagań

podstawy prawnej działania organów tej administracji, polegającego na wydawaniu decyzji administracyjnych i postanowień, rozumianych jako indywidualne akty administracyjne zewnętrzne. Przepis taki daje podstawy albo do stosowania innych prawnych form działania administracji, albo wyznacza ściśle ramy i rodzaje załatwianych spraw przez wydanie decyzji (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks Postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, str. 760).

Kwestionowana decyzja z dnia 23 lipca 2018 r. została wydana na podstawie art. 155 Kpa oraz art. 87 ustawy ooś, przywołanych powyżej. Zastosowanie znalazł także art. 104 § 1 Kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji oraz przepis § 2 ust. 1 pkt 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. *w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko* (Dz. U. z 2016 r., poz. 71), kwalifikujący omawiane przedsięwzięcie jako mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

Zgodnie z brzmieniem art. 155 Kpa organ administracji publicznej może zmienić decyzję ostateczną, jeżeli łącznie zostały spełnione trzy przesłanki. Pierwsza z nich dotyczy zgody strony na zmianę decyzji. W przedmiotowej sprawie, ze względu na to, że mamy do czynienia z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, dla której przepis szczególny przewiduje specjalny reżim prawny, zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji (art. 87 ustawy ooś). Druga z przesłanek ma charakter negatywny, tj. nie może istnieć przepis prawny, który sprzeciwia się zmianie decyzji. Ostatni z warunków został sformułowany w następujący sposób: *za zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony*. W orzecnictwie podkreśla się, że „słuszny interes strony” powinien być rozumiany jako interes prawny, który nie jest sprzeczny z interesem społecznym. W przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia interesem społecznym jest szeroko rozumiana ochrona środowiska.

Decyzja wydana w trybie art. 155 Kpa jest decyzją uznaniową, co oznacza, że to do organu rozstrzygającego, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie, należała ocena, czy istniały podstawy do zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w tym także zbadanie, czy za jej zmianą przemawiał interes społeczny lub słuszny interes strony.

Istotne z punktu widzenia oceny wystąpienia wad nieważności jest ustalenie, czy w przypadku zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach został zachowany warunek tożsamości stanu faktycznego, będącego podstawą rozstrzygnięcia w decyzji pierwotnej. W orzecnictwie utrwalil się pogląd, że prawna możliwość zastosowania trybu z art. 155 Kpa uwarunkowana jest prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego oraz z udziałem tych samych stron (wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2892/13). W niniejszej sprawie zachodzi podmiotowa tożsamość sprawy. Zakres zmiany decyzji nie spowodował, że poszerzył bądź zawęził się katalog podmiotów, którym przysługuje status strony.

Przepisy Kpa nie zawierają definicji legalnej pojęcia „rażące naruszenie prawa”, nie zostało ono również jednoznacznie ustalone w języku prawniczym, przez co jest przedmiotem polemiki. Jednakże analiza orzecznictwa i doktryny prawniczej pozwalają na przyjęcie, że wstępnym warunkiem uznania, że wystąpiło rażące naruszenie prawa jest stwierdzenie, iż w zakresie objętym konkretną decyzją administracyjną obowiązywał niewątpliwy stan prawny, tj. *stan prawny powinien być możliwy do ustalenia na podstawie treści przepisów prawnych bez takich rozbieżności wykładni, które mogą być usunięte tylko na zasadzie wyboru równorzędnych dla siebie rozwiązań prawnych* (B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., str. 764). Zatem rażące naruszenie prawa zachodzi tylko w przypadku naruszenia przepisu niepozostawiającego wątpliwości co do jego bezpośredniego rozumienia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt: II GSK 2419/11). Podkreślić należy, że nie każde naruszenie prawa ma charakter naruszenia rażącego, a tym samym nie każde naruszenie prawa stanowi przesłankę uzasadniającą stwierdzenie nieważności decyzji. Rażące naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy decyzja zawiera rozstrzygnięcie ukształtowane sprzecznie z przesłankami określonymi w przepisie prawnym, dającym podstawę do jej wydania. Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie wskazuje się, że naruszenie prawa tylko wtedy ma charakter rażący, gdy akt administracyjny został wydany wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, wbrew wszystkim przesłankom przepisu nadano prawa albo ich odmówiono, albo obarczono stronę obowiązkiem albo uchylono obowiązek (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. akt: II FSK 217/09, oraz M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany Kodeksu postępowania administracyjnego*, System Informacji Prawnej LEX, stan prawny 15 lipca 2020 r.). Ponadto dla oceny czy dane naruszenie prawa ma charakter rażącego naruszenia, istotne są skutki, które to naruszenie wywołuje. *Jeżeli skutki te są niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności, to takie naruszenie ma cechy rażącego naruszenia prawa* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 2011 r., sygn. akt: II OSK 2226/10). Konkludując, o wydaniu decyzji z rażącym naruszeniem prawa możemy mówić wówczas, gdy *decyzja ta pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych, a nadto, że skutkiem tego naruszenia jest powstanie – w następstwie wydania tej decyzji – sytuacji niemożliwej do zaakceptowania w praworządnym państwie* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2012 r., sygn. akt: I OSK 363/11).

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w toku prowadzonego postępowania nie stwierdził, aby zaskarżona decyzja w sposób rażący naruszała jakikolwiek przepis prawa, mający zastosowanie przy jej wydaniu. Kwestionowana decyzja spełnia wymagania przewidziane we wskazanych powyżej przepisach prawa. W decyzji nie stwierdzono przekroczenia granic w przyznawaniu uprawnień lub nakładaniu obowiązków. Rozstrzygnięcie nie zostało podjęte bez podstawy prawnej, a zatem nie jest obciążone wadą nieważności wymienioną w art. 156 § 1 pkt 2 Kpa.

Odnosząc się w tym miejscu do zarzutu Skarżącego, że w analizowanej sprawie doszło do naruszenia praworządności i interesu Skarżącego w zakresie ochrony prawa własności, podkreślić należy, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie rodzi praw do terenu inwestycji oraz nie narusza praw własności i uprawnień osób trzecich.

W omawianej sprawie nie wystąpiła również przesłanka wskazana w art. 156 § 1 pkt 3 Kpa, zgodnie z którą decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Naruszenie takie miałoby miejsce wówczas, gdyby tożsama podmiotowo i przedmiotowo sprawa, która została rozstrzygnięta zaskarżoną decyzją, została wcześniej rozstrzygnięta co do istoty inną decyzją ostateczną. Z posiadanych akt sprawy nie wynika, aby GDDKiA uzyskała dla przedmiotowego przedsięwzięcia inną niż kwestionowana, decyzję zmieniającą uzyskaną wcześniej decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 28 i art. 30 Kpa należy wyjaśnić, iż Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, zgodnie z treścią art. 73 ustawy ooś jest podmiotem uprawnionym do wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (*postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczynają się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia*). Podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi wniosek zainteresowanego realizacją przedsięwzięcia. Obowiązujące przepisy prawa nie wymagają, aby wnioskodawca przedstawił tytuł prawny do nieruchomości, na której zamierza realizować przedsięwzięcie. Wnioskodawca jest zatem dysponentem postępowania.

Art. 28 Kpa wskazuje, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 lutego 1984 r., sygn. akt: I SA 1748/83, wyjaśnił, że *mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby*. Mając powyższe na uwadze, zakwalifikowanie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad do kręgu stron postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje w oparciu o konkretną normę prawną, przepis art. 73 ust. 1 ustawy ooś, który stanowi podstawę do sformułowania interesu prawnego tego podmiotu.

Wyjaśnienia wymaga także zarzut dotyczący naruszenia art. 30 Kpa. W kwestii legitymacji procesowej Kpa odsyła do przepisów prawa cywilnego, w oparciu o które należy oceniać zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych. Realizuje on swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, w skład której wchodzi centrala w Warszawie oraz 16 oddziałów w województwach. Generalną Dyrekcję Dróg

Krajowych i Autostrad należy zakwalifikować do kategorii *stationes fisci* – państwowych jednostek organizacyjnych, za pomocą których działa Skarb Państwa. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest zaś odpowiednikiem piastuna organu. Każda czynność państwowej jednostki organizacyjnej, w tym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, stanowi czynność Skarbu Państwa, który na mocy art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740), jest osobą prawną, a więc posiada osobowość prawną.

Mając powyższe na uwadze, niewątpliwym jest, że nie wystąpiła w omawianej sprawie przesłanka wskazana w art. 156 § 1 pkt 4 Kpa, tj. decyzja została skierowana do osoby niebędącej stroną postępowania.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie stwierdził wystąpienia przesłanek, o których mowa w art. 156 § 1 pkt 5-6 Kpa, zgodnie z którymi decyzja jest nieważna, gdy była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały oraz gdy w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą. Zaskarżona decyzja nie zawiera rozstrzygnięcia sprawy co do istoty ani innych treści, które byłyby niewykonalne w dniu jej wydania. Brak jest również podstaw pozwalających twierdzić, że w przypadku przystąpienia do wykonania uprawnień wynikających z decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 23 lipca 2018 r., przy zachowaniu obowiązków w nich wyrażonych, wystąpią działania mające znamiona czynu zagrożonego karą.

Ostatnia przyczyna nieważności wskazuje, że przepisy szczególne mogą przewidywać inne wady nieważności niż te określone w art. 156 § 1-6 Kpa. Do stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 § 7 Kpa może dojść w sytuacji, gdy przepis prawa materialnego wyraźnie wskazuje, że określona w nim wadliwość powoduje nieważność decyzji. W obowiązujących przepisach prawa brak jest klauzuli nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która z mocy prawa sankcjonowałaby wyeliminowanie z obrotu prawnego takiej decyzji, poprzez stwierdzenie jej nieważności. Tym samym bezsprzecznym jest, że zaskarżona decyzja nie zawiera wady powodującej jej nieważność z mocy prawa.

Jak wspomniano na wstępie, postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, w którym nie może dochodzić do ponownego rozpatrzenia sprawy, tak jak w postępowaniu odwoławczym. Postępowanie to ma na celu nie merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, ale wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji obarczonych wadami wymienionymi w art. 156 § 1 Kpa. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji, ze względu na to, że stanowią katalog zamknięty, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Powinny być one interpretowane dosłownie, a nawet zawężająco (por. B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., str. 742). Stwierdzenie nieważności decyzji jest instytucją szczególną, godzącą w zasadę trwałości decyzji administracyjnych, zatem zaistnienie przesłanki powodującej stwierdzenie nieważności musi być

oczywiste i oczywistość tę należy wykazać. W orzecznictwie podkreśla się, że stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej wymaga bezspornego ustalenia, iż decyzja ta jest dotknięta jedną z wad wskazanych w powyższym przepisie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2338/11).

Mając powyższe na uwadze, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska po wnikliwej analizie decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 23 lipca 2018 r., znak: WOOS.4200.4.2018.JC.31, zmieniającej decyzję RDOŚ w Olsztynie z dnia 15 października 2015 r., znak: WOOS.4200.2.2014.JC.86, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na *budowie drogi S-61 od S-8 (Ostrów Mazowiecka) – Łomża – Stawiski – Szczuczyn – Etk – Raczki – Suwałki – Budzisko (gr. państwa) na odcinku od miejscowości Szczuczyn do miejscowości Raczki w wariantcie 4 z przebiegiem drogi krajowej nr 16 pomiędzy węzłami: „Etk Północ” a „Etk Wschód” wg wariantu 3 oraz węzłem „Wysokie” w km 44+410 zamiast węzła „Kalinowo” w km 49+130*, stwierdził, iż w omawianej decyzji nie wystąpiła żadna z przesłanek określonych w art. 156 § 1 pkt 1-7 Kpa, będących podstawą do stwierdzenia jej nieważności.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Zgodnie z art. 127 § 3 Kpa, od niniejszej decyzji nie służy odwołanie, ale można zwrócić się do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszej decyzji, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Strona może wnieść skargę na niniejszą decyzję, zgodnie z art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), dalej *pps*, bez konieczności skorzystania z prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Skargę wnosi się na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w terminie 30 dni od dnia otrzymania decyzji. Wnosząc skargę na niniejszą decyzję strona, zgodnie z art. 230 *pps*, obowiązana jest do uiszczenia wpisu od skargi. Strona, co wynika z art. 239 *pps*, może być zwolniona z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych. Stronie, zgodnie z art. 243 *pps*, może być przyznane, na jej wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.



z upoważnieniem
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
Zastępcy Generalnego Dyrektora
Ochrony Środowiska
Marek Kays

Otrzymują:

1. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie, al. Warszawska 89, 10-083 Olsztyn.
2. [REDACTED]
3. Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, ul. Jasna 17, 43-360 Bystra.
4. Pozostałe strony postępowania zgodnie z art. 49 § 1 Kpa.
5. Aa.

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie, ul. Dworcowa 60, 10-437 Olsztyn.
2. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku, ul. Dojlidy Fabryczne 23, 15-554 Białystok.
3. Prezydent Ełku, ul. Marsz. Józefa Piłsudskiego 4, 19-300 Ełk.
4. Burmistrz Białej Piskiej, ul. Plac Adama Mickiewicza 25, 12-230 Biała Piska.
5. Burmistrz Szczuczyna, ul. Plac 1000-lecia 23, 19-230 Szczuczyn.
6. Wójt Gminy Ełk, ul. Tadeusza Kościuszki 28A, 19-300 Ełk.
7. Wójt Gminy Kalinowo, ul. Mazurska 11, 19-314 Kalinowo.
8. Wójt Gminy Prostki, ul. 1 Maja 44B, 19-335 Prostki.
9. Wójt Gminy Raczki, ul. Plac Kościuszki 14, 16-420 Raczki.