

ODPIS

Sygn. akt II OSK 821/08



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 września 2008 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Roman Hauser (spr.)

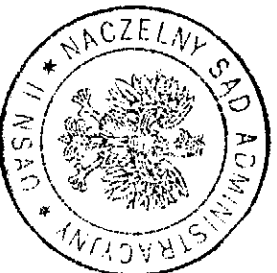
Sędziowie { Sędzia NSA Ludwik Żukowski

Sędzia NSA Teresa Kobylecka

Protokolant Elżbieta Maik

po rozpoznaniu w dniu 16 września 2008 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział
w Białymstoku

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 10 grudnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 1167/07
w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich, Związku Stowarzyszeń Polska
Zielona Sieć i Stowarzyszenia Chrońmy Mokradła (obecnie Centrum Ochrony
Mokradeł), Stowarzyszenia Klub Przyrodników, WWF Polska – Światowego
Funduszu na Rzecz Przyrody, Stowarzyszenia Federacja Zielonych w Białymstoku
oraz Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków
na decyzję Ministra Środowiska
z dnia 2 lutego 2007 r. nr DOOŚ-DLOPIK-ods/964/2007
w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia
polegającego na budowie obwodnicy
oddala skargę kasacyjną.



Na oryginał właściwie podpisy
za zgodność z oryginałem

Elżbieta Maik

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 10 grudnia 2007 r. uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Środowiska z dnia 2 lutego 2007 r. nr DOOŚ-DLOPIK-odś/964/2007 w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Ponadto, Sąd orzekł, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku.

Zaskarżoną do Sądu decyzją z dnia 2 lutego 2007 r. Minister Środowiska, przywołując art. 138 § 1 pkt 1 i 2 KPA, uchylił w części decyzję Wojewody Podlaskiego z dnia 18 października 2006 r. w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia (dalej decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach) polegającego na budowie obwodnicy Augustowa, w ciągu drogi krajowej nr 8. Minister w uchylonej części decyzji orzekł też w części merytorycznie. I tak, w wyniku uchylenia pkt 11.13 oraz pkt VII.1.5 zakaz zmian stosunków wodnych zastąpiono zakazem "trwałych" zmian tych stosunków oraz z wykazu wymaganych działań kompensacyjnych usunięto nakaz zwiększenia populacji głuszców. Decyzje wydano w myśl art. 46 ust. 1 i art. 56 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 ze zm. - dalej Prawo ochrony środowiska).

W uzasadnieniu decyzji Ministra Środowiska wskazano m.in., że orzeczenie w sprawie poprzedzone było wymaganymi uzgodnieniami (w tym z Ministrem Środowiska). Odnosząc się zaś do zarzutów zawartych w odwołaniach złożonych przez organizacje ekologiczne, sprzeciwiające się budowie obwodnicy, Minister stwierdził, że w przedmiocie samego przebiegu

obwodnicy organ związany był ustaleniami stosownych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ostatecznej decyzji w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Dodał, że akceptowany decyzją wariant przebiegu obwodnicy jest optymalny, co potwierdzają przeprowadzone analizy. Uzasadniając dokonane zmiany w treści orzeczenia organu pierwszej instancji Minister Środowiska wyjaśnił m.in., że poszczególne punkty zmodyfikowano w celu wyeliminowania niespójności występujących w rozstrzygnięciu.

W skargach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich, związek stowarzyszeń "Polska Zielona Sieć" oraz stowarzyszenia: "Chrońmy Mokradła" (obecnie pod nazwą "Centrum Ochrony Mokradeł"), "Klub Przyrodników", "Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Płaków" oraz "Federacja Zielonych w Białymstoku", a także fundacja "WWF Polska - Światowy Fundusz na Rzecz Przyrody" podnieśli zarzuty w zakresie wadliwego przeanalizowania alternatywnych możliwości przebiegu obwodnicy Augustowa, wskazując, iż w tej sytuacji zaakceptowana wersja przebiegu obwodnicy, łącząca się z ingerencją w przyrodnicze dobra chronione, m.in. objęte ochroną w ramach sieci obszarów chronionych "Natura 2000", była niedopuszczalna, i stanowiła naruszenie zarówno przepisów prawa krajowego - ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm. - dalej ustawa o ochronie przyrody), jak i stosownego prawodawstwa wspólnotowego.

W skargach sformułowano także szereg zarzutów odnośnie wadliwego określenia zakresu wymaganej kompensacji przyrodniczej oraz podniesiono zarzuty dotyczące naruszenia przepisów o charakterze procesowym. Te ostatnie dotyczyły przede wszystkim wskazania jako podstawy prawnej orzekania art. 138 § 1 pkt 1 KPA w sytuacji, gdy zmodyfikowano orzeczenie organu pierwszej instancji. Wskazano także na naruszenie zakazu *reformationis in peius* (art. 139

KPA) z uwagi na fakt, że w wyniku zmiany decyzji organu I instancji pogorszeniu uległy warunki ochrony wód oraz ptaków.

W skardze stowarzyszenia "Klub Przyrodników" sformułowano także wniosek o wystąpienie przez Sąd z pytaniem prejudycjalnym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, na podstawie art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864) (dalej TWE).

W odpowiedzi na skargę Minister Środowiska wniósł o jej oddalenie, odwołując się do wskazanej wcześniej w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji argumentacji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny nie uwzględnił wniosku o skierowanie pytania prejudycjalnego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, na podstawie art. 234 TWE. Sąd wskazał, że przy orzekaniu w rozpoznawanej sprawie kwestia właściwej wykładni stosownych regulacji prawodawstwa wspólnotowego nie odgrywała żadnego znaczenia. Dalej, Sąd pierwszej instancji orzekł, że skargi zasługują na uwzględnienie, gdyż w sprawie zachodzą przesłanki do wznowienia postanowienia w myśl przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: KPA). Zdaniem WSA w Warszawie, zaskarżona decyzja została wydana w efekcie przeprowadzenia postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 46 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska). Integralnym elementem procedury w tym przypadku jest uzyskanie wymaganych uzgodnień właściwych organów wskazanych w art. 48 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska. W uzgodnieniach tych mogą być zawarte warunki, które powinien mieć na uwadze organ orzekający w sprawie w pierwszej instancji. W przypadku zaś wniesienia środków odwoławczych warunki te powinien rozważyć ponownie organ odwoławczy.

W rozpatrywanej sprawie postanowienie w przedmiocie uzgodnienia

Ministra Środowiska z dnia 21 kwietnia 2006 r., a także wydane w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy postanowienie z dnia 14 lipca 2006 r. zostały uchylone prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. (sygn. akt IV SA/Wa 2319/06). Wskazane uzgodnienie jest obligatoryjnym etapem postępowania (art. 48 ust. 2 pkt la ustawy Prawo ochrony środowiska). Sąd pierwszej instancji mając powyższe na uwadze orzekł, że zarówno zaskarżoną decyzję, jak i decyzję organu I instancji należy traktować jako wydane bez wymaganego prawem stanowiska innego organu, co stanowi przesłankę wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 6 KPA). Z uwagi na okoliczność, że decyzje organów obu instancji są dotknięte tą samą wadliwością, uchylono zarówno zaskarżoną decyzję jak i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji.

WSA w Warszawie podkreślił, że wobec wskazanych uchybień formalnych przedwczesne byłoby rozważanie przez Sąd zarzutów dotyczących lokalizacji przedsięwzięcia w kontekście nie przeanalizowania wariantów alternatywnych przebiegu obwodnicy Augustowa oraz działań kompensacyjnych.

Jako trafny został uznany zarzut, że decyzja została wydana z uchybieniem przepisowi art. 107 § 1 KPA z uwagi na przywołanie w jej podstawie prawnej także art. 138 § 1 pkt 1 KPA. Podstawą orzekania w tym przedmiocie był w istocie wyłącznie art. 138 § 1 pkt 2 KPA. Jednakże, zdaniem Sądu, wskazane uchybienie nie miało wpływu na wynik sprawy, a więc jego stwierdzenie przez Sąd nie mogłoby prowadzić do uchylecia zaskarżonego aktu.

Sąd orzekł ponadto, że nie został przekonującyco uzasadniony zarzut naruszenia art. 139 KPA, w kontekście doprecyzowania warunku decyzji w zakresie zakazu dokonywania trwałych zmian stosunków wodnych. W opinii WSA w Warszawie, zarzut naruszenia art. 139 KPA byłby uzasadniony wyłącznie w przypadku wykazania, z odwołaniem do konkretnego materiału

dowodowego, iż w rozpoznawanym przypadku także nie mające charakteru trwałego zmiany stosunków wodnych mogą spowodować konkretne negatywne skutki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że rozpoznając ponownie sprawę, organ administracji powinien wydać stosowne orzeczenie, z uwzględnieniem wymagań procedury postępowania w sprawie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko.

Skargą kasacyjną z dnia 12 lutego 2008 r. zaskarżono w całości wyrok WSA w Warszawie. W pierwszej kolejności wskazano na naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy Prawo ochrony środowiska w brzmieniu obowiązującym w dniu wydawania decyzji w związku z art. 19 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw polegającą na przyjęciu, że w niniejszej sprawie mają zastosowanie znowelizowane przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Skarżący wskazał, że WSA w Warszawie nie wziął pod uwagę art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2005 nr 113 poz. 954) i dodanego na mocy art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 88 poz. 587) oraz ust. 3 tego artykułu, zgodnie z którymi do postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla dróg krajowych, dla których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zostały wydane decyzje o ustaleniu lokalizacji drogi, a nie zostały wydane pozwolenia na budowę drogi, przepisy dotychczasowe stosuje się na wniosek uprawnionego, a przez decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej rozumie się również decyzję o ustaleniu autostrady, decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a zatem doszło do

naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska w brzmieniu obowiązującym w dniu wydawania decyzji.

Kolejny zarzut dotyczył naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisu 145 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm., dalej ppsa), polegające na przyjęciu, że uchylenie prawomocnym wyrokiem WSA z dnia 26 kwietnia 2006 r. w sprawie IV SA/Wa 2319/06 postanowienia Ministra Środowiska z dnia 21 kwietnia 2006 r. nr DOOŚ — 5554/2006/Kt, a także (w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy) postanowienia z dnia 14 lipca 2006 r. nr DOOŚ — 8062/2006 uzgadniającego realizację przedsięwzięcia stanowiłoby podstawę do wznowienia postępowania nie określając jednoznacznie czy taka przesłanka faktycznie zachodzi.

Inny zarzut naruszenia tego samego przepisu polegał na przyjęciu, że uchylenie prawomocnym wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2006 r. w sprawie IV SA/Wa 2319/06 wspomnianych powyżej postanowień daje podstawę do wznowienia postępowania mimo, iż w dacie wydawania decyzji postanowienia nie były uchylone, a zatem decyzja nie zawierała żadnych braków.

Zarzuty naruszenia przepisów postępowania dotyczyły:

- po pierwsze, art. 113 § 1 ppsa poprzez błędne zamknięcie rozprawy w sytuacji, gdy Sąd nie wyjaśnił dostatecznie sprawy poprzez całkowite pominięcie meritum sprawy, a więc kwestia lokalizacji i warianty alternatywne przebiegu obwodnicy;

- po drugie, naruszenia art. 3 § 1 i art. 3 § 2 pkt 1 ppsa poprzez „brak kontroli Sądu działalności administracji publicznej nad wydanymi decyzjami polegającymi na nieuwzględnieniu zmian w przepisach art. 46 ust. 2 i 4 ustawy Prawo ochrony środowiska”;

- po trzeciej, naruszenia art. 1 § 1 i § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) poprzez brak kontroli Sądu działalności administracji publicznej nad wydanymi decyzjami i nie rozpatrzenie wszystkich zarzutów złożonych skarg;
- po czwartej, naruszenia art. 106 § 3 i § 5 ppsa poprzez nieprzeprowadzenie dowodu w zakresie wyjaśnienia wariantowości przebiegu obwodnicy;
- po piątej, naruszenia art. 141 § 4 oraz art. 134 § 1 w związku z art. 166 ppsa poprzez zaniechanie wielostronnego zbadania i uzasadnienia przesłanek wstrzymania zaskarżonej decyzji.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną z dnia 31 marca 2008 r. WWF Polska - Światowy Fundusz Na Rzecz Przyrody (dalej WWF Polska) wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł również Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć, Stowarzyszenie Centrum Ochrony Mokrądeł oraz Stowarzyszenie Federacja Zielonych w Białymstoku.

Każdy z wymienionych wyżej podmiotów wskazywał, że żaden z zarzutów podniesionych przez Skarżącego nie ma uzasadnionych podstaw.

W szczególności wskazywano, że zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 46 ust. 2 i 4 ustawy Prawo ochrony środowiska w brzmieniu obowiązującym w dniu wydawania decyzji w związku z ar. 19 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw jest całkowicie chybiony. Zdaniem WWF Polska. podniesienie zarzutu tej treści, jest wyłącznie skutkiem elementarnego braku rozeznania przez Skarżącego w stanie sprawy. Skarżący złożył wniosek o wydanie. decyzji środowiskowej dla obwodnicy Augustowa w dniu 22 listopada 2005 r., po niekorzystnym dla siebie rozstrzygnięciu, to jest uchyleniu przez Ministra Środowiska zgody Wojewody

Podlaskiego na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia. Przesłanką uchylenia rozstrzygnięcia była próba obejścia przez GDDKiA. znowelizowanych przepisów, „nakładających obowiązek poddania wariantowej ocenie, zgodnej z *acquis communautaire* wszystkich przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na środowisko obszarów NATURA 2000”. W opinii W/WF Polska, skoro Skarżący nie wnioskował o stosowanie art. 19 ust. 2 w zw. z ust. 3 ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, przepis ten nie mógł w sprawie znaleźć zastosowania. W konsekwencji podniesiono, że jeśli Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydając wyrok nie stosował wskazanego przepisu, to nie można mówić o jego naruszeniu w żadnej z form wskazanych w art. 174 pkt 1 ppsa. Wskazano również, że jeżeli Skarżący wnioskował o wydanie decyzji środowiskowej, to tym samym WSA w Warszawie nie mógł naruszyć art. 46 ust. 2 i 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Wskazywano również w odpowiedziach na skargę odnośnie art. 19 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 18 maja 2005 r. nakazującego stosowanie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska sprzed nowelizacji, że w skardze kasacyjnej nie wyjaśniono w żaden sposób na czym miałyby polegać stosowanie przepisów dotychczasowych oraz na czym miałyby polegać naruszenie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W odpowiedziach na skargę kasacyjną podkreślano, że nie można uznać skuteczności zarzutu, którego treścią jest jednocześnie „błędna wykładnia” i „niewłaściwe zastosowanie” przepisów prawa materialnego. Zdaniem stron postępowania, zarzut naruszenia przez sąd pierwszej instancji art. 145 § 1 pkt. 1 lit. b ppsa należy odrzucić ze względów formalnych. Po pierwsze, wskazany przez Skarżącego przepis nie jest przepisem prawa materialnego. Po drugie zaś, w tym przypadku mamy do czynienia z jednoznacznym spełnieniem przesłanki, o której mowa w przepisie art. 145 § 1 pkt 6 KPA skoro w dacie rozstrzygnięcia

wyrok WSA w Warszawie uchylający postanowienie Ministra Środowiska, był już prawomocny.

Jak wskazały Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć oraz Stowarzyszenie Centrum Ochrony Mokradel, zgodnie z art. 145 1 pkt 1 lit. b ppsa sąd uwzględniając skargę na decyzję (...) uchyla decyzję (...) w całości albo w części, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. Podstawy wznowienia postępowania określone są w art. 145 § 1 KPA. Zgodnie z punktem 8 tego artykułu „ W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, m. in. jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione). Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że podstawa do wznowienia postępowania występuje właśnie w przypadku, kiedy najpierw wydano decyzję, a potem uchylono decyzję (czy postanowienie), na podstawie których została ona wydana. Bezasadne jest zatem stwierdzenie skargi kasacyjnej, że nie ma podstaw do uchylenia przez Sąd decyzji, która w dniu jej wydania „posiadała” niezbędne uzgodnienie następnie uchylone.

Powołując się na wyrok NSA z 31 stycznia 2007 r. (sygn. akt I FSK 511/06), podkreślono, że Sąd administracyjny rozstrzygając sprawę uwzględnia wszelkie zaszłości, które pozwalają na wznowienie postępowania administracyjnego bądź stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej bez względu na to, kiedy one się ujawniły.

W odniesieniu do kolejnych zarzutów wskazano, że wnoszący skargę kasacyjną ignoruje podstawy procedury sądowoadministracyjnej.

I tak, organizacje ekologiczne podkreśliły, że nie można uznać skuteczności zarzutu naruszenia 113 § 1 ppsa. Przepis ten reguluje jedynie jedną z kompetencji przewodniczącego, która wynika z jego funkcji. Natomiast dla skuteczności skargi kasacyjnej opartej na zarzucie naruszenia przepisów

postępowania (art. 174 pkt 2 ppsa), konieczne jest ustalenie, że to naruszenie dotyczyło istotnych przepisów postępowania, gdyż tylko naruszenie takich przepisów mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Powołany przepis nie ma istotnego charakteru (wyrok NSA z 1 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 723/05).

Dalej, zarzut naruszenia przepisów art. 3 § 1 i art. 3 § 2 pkt 1 ppsa również nie zastępuje na uwzględnienie, ponieważ nie może on stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej, jako przepis o charakterze generalnym.

Nie daje się również obronić zarzut naruszenia art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.). Zdaniem WWF Polska, przepis ten Sąd mógłby naruszyć tylko wtedy, gdyby pomimo swojej właściwości i spełnienia wszystkich wymogów formalnych skargi w ogóle nie rozpoznał sprawy bądź rozpoznał ją z uwzględnieniem innych kryteriów niż kryterium legalności.

Ponadto, w odniesieniu do kolejnych zarzutów, organizacje ekologiczne wskazały na błędy w konstrukcji zarzutów skargi kasacyjnej oraz podniosły, że przed sądem administracyjnym postępowanie dowodowe prowadzi się wyjątkowo i jedynie w „szczerkowym” zakresie. Z art. 106 § 3 ppsa wynika, że dopuszczenie nowego dowodu z dokumentu jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Rozpatrując skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 par. 1 ppsa), co oznacza, że zakres rozpoznania sprawy wyznacza strona wnosząca skargę kasacyjną przez wskazanie podstaw kasacyjnych. Strona, która kwestionuje orzeczenie

wojewódzkiego sądu administracyjnego wnosząc skargę kasacyjną, obowiązana jest wskazać przepisy prawa materialnego lub przepisy postępowania, które jej zdaniem zostały naruszone (art. 174 i 176 ppsa).

Wskazanie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną zostały naruszone, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający skargę kasacyjną obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów wskazanych w przytoczonych podstawach kasacyjnych. W tym znaczeniu Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania z przyczyn określonych w art. 183 par. 2 ppsa.

Wskazanie naruszonych przepisów następuje poprzez przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie. Podstawy kasacyjne mogą dotyczyć zarówno tych przepisów, które sąd wskazał jako przepisy, które miały zastosowanie w toku rozpoznania sprawy, jak też tych przepisów, które powinny być stosowane w toku rozpoznania sprawy, choć nie zostały przez sąd wskazane. Naruszenie przepisów postępowania może odnosić się zarówno do przepisów regulujących postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i do przepisów regulujących postępowanie przed organami administracji publicznej. Wynika to po pierwsze, z zasady, iż sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza ocenę zaskarżonego rozstrzygnięcia administracyjnego zarówno pod względem jego zgodności z prawem materialnym, jak i przepisami o postępowaniu administracyjnym (art. 184 Konstytucji RP i art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych - Dz. U. nr 153 poz. 1269 ze zm., dalej pusa), a po drugie z zasady, iż wojewódzki sąd administracyjny rozpoznając skargę nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art.

134 ppsa), co oznacza, że sąd ten ma obowiązek brać z urzędu pod rozwagę także takie naruszenia prawa, których strony nie podniosły w skardze.

Należy wskazać, że w rozpatrywanej sprawie skarga kasacyjna zawiera w części błędne określenie podstaw kasacyjnych, co zasadnie wskazano w odpowiedziach na skargę kasacyjną. Skarżący wskazuje zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego, które w istocie powinny zostać zakwalifikowane jako przepisy postępowania. Ponadto, jednoczesne wskazanie zarzutu niewłaściwego zastosowania prawa oraz błędnej wykładni w stosunku do jednego przepisu prawa powinno zawierać wyraźne i odrębne przytoczenie uzasadnień odnoszących się odpowiednio do wskazywanych zarzutów. Pomimo wskazanych wyżej uchybień, skarga kasacyjna podlega rozpoznaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny.

W sytuacji, gdy w skardze kasacyjnej zarzuca się zarówno naruszenie prawa materialnego – art. 174 pkt 1 ppsa, jak i naruszenie przepisów postępowania – art. 174 pkt 2, w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlega ostatnio wymieniony zarzut. Dopiero bowiem, po przesądzeniu, że stan faktyczny przyjęty przez sąd jest prawidłowy, albo nie został skutecznie podważony, można przejść do skontrolowania procesu subsumcji danego stanu faktycznego przez zastosowany przez sąd przepis prawa materialnego.

Bezsporne w niniejszej sprawie jest, że planowana inwestycja przecina obszar specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 oraz projektowany specjalny obszar ochrony siedlisk.

W zakresie dyrektywy ptasiej (Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne Rozdział 15 Tom 01 s. 98 - 117) proces wyznaczania terenów chronionych został ukończony i podlega bezwzględnej ochronie. W stosunku zaś do obszaru ochrony siedlisk, proces nie został jeszcze zakończony. Nie oznacza jednakże dowolnej ingerencji inwestorów na tym terenie.

Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej (Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne Rozdział 15 Tom 02 s. 102 - 145) nakłada na państwa członkowskie obowiązek podejmowania wszelkich odpowiednich działań w celu uniknięcia pogorszenia stanu danego obszaru i znaczącego niepokojenia gatunków, dla których obszar ten został wyznaczony. Jednocześnie art. 6 ust. 3 tej dyrektywy przewiduje obowiązek poddania przez państwa członkowskie każdego planu lub przedsięwzięcia, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na niego w istotny sposób oddziaływać, odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony.

Należy wskazać, że Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie stwierdził, że w odniesieniu do terenów, które mogą być określone jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty i które umieszczone zostały w wykazach krajowych przekazanych Komisji, wśród których mogą znajdować się w szczególności tereny obejmujące typy siedlisk przyrodniczych lub gatunki o znaczeniu priorytetowym, państwa członkowskie są zobowiązane na podstawie dyrektywy do przyjęcia środków ochrony „odpowiednich” dla zachowania danego znaczenia ekologicznego. W świetle powyższych ustaleń państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia w odniesieniu do terenów wyznaczonych do umieszczenia w wykazie wspólnotowym środków ochrony odpowiednich dla zachowania ekologicznego charakteru tych terenów. Państwa członkowskie nie mogą zatem zezwolić na ingerencje, które mogłyby poważnie zagrozić ekologicznemu charakterowi terenu wyznaczonego na podstawie wspomnianych kryteriów. Innymi słowy, państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia zgodnie z przepisami prawa krajowego wszelkich środków niezbędnych dla uniknięcia ingerencji, które mogłyby poważnie zagrozić ekologicznemu charakterowi terenów umieszczonych w przekazanym Komisji wykazie krajowym. Do sądu krajowego należy ocena, czy ma to miejsce (wyrok ETS z

dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-117/03 Dragaggi i in., Rec. str. I-167, pkt 25 oraz wyrok ETS z 14 września 2006 r. w sprawie C-244/05 Bund Naturschutz in Bayern i in. *Przeciwko Freistaat Bayern*, Rec.2006, str. I-8445).

Z drugiej strony, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że należy wykluczyć sytuację, w której zakazuje się wszelkiej działalności z uwagi na projektowany obszar Natura 2000. Zarówno organ administracyjny, jak i sąd powinny brać pod uwagę okoliczności i aspekt czasowy sprawy. Nie można wykluczyć, że określona działalność będzie mogła być podjęta na terenie, na którym dopiero projektowane jest ustanowienie obszaru chronionego. Wszystko zależy jednak od jednostkowych uwarunkowań i okoliczności faktycznych danej sprawy.

Odnosząc się zaś szczegółowo do zarzutów skargi kasacyjnej, na wstępie należy wskazać, że proces implementacji dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej do prawa polskiego był czasowo zróżnicowany. Przepisy dyrektywy ptasiej dotyczące „ocen oddziaływania na środowisko”, które po raz pierwszy wprowadzone zostały do prawa polskiego ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2000 r. Nr 109, poz. 1157), zostały następnie włączone do nowej ustawy Prawo ochrony środowiska. W obowiązującym wówczas stanie prawnym (do nowelizacji ustawy w 2005 r. przez ustawę z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 113, poz. 954)) obowiązywała reguła, zgodnie z którą „postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko” stanowiło część postępowania zmierzającego do wydania określonych zezwoleń inwestycyjnych. W 2005 r. w uchwalonej nowelizacji ustawy ustawodawca przyjął inną niż dotychczas koncepcję sposobu regulacji przedmiotowego postępowania i jego usytuowania w procesie inwestycyjnym, wprowadzając nowy instrument prawny – tzw. decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji, której

wydanie wymaga przeprowadzenia odrębnego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. W ten sposób postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko stało się wyodrębnionym postępowaniem, kończącym się wydaniem decyzji, w której przesądza się, czy i na jakich warunkach środowiskowych może być zrealizowane konkretne przedsięwzięcie.

Nie można przy tym zapominać, że przepisy krajowe dotyczące obowiązku przeprowadzania „odpowiedniej oceny” oddziaływania planowanych przedsięwzięć na obszary Natura 2000 wprowadzone zostały do prawa krajowego ustawą o ochronie przyrody. Nowa ustawa rozszerzyła dotychczasowy katalog form ochrony przyrody (art. 6) o nową formę - „obszary Natura 2000” i wprowadziła (uwzględniając treść art. 6 dyrektywy siedliskowej) reżim prawny obowiązujący na tych obszarach. Przyjęto wówczas koncepcję (obowiązującą do dzisiaj) włączenia oceny wpływu na obszary Natura 2000 w istniejący wówczas system ocen oddziaływania na środowisko.

Zawarta art. 46 ust. 2 ustawy prawo ochrony środowiska definicja „przedsięwzięcia”, która *ex lege* wyłącza z obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (i uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) wszystkie przedsięwzięcia, które nie wymagają którejs z enumeratywnie określonych w art. 46 ust. 4 i 4a ustawy prawo ochrony środowiska decyzji (zgłoszenia) może być zaakceptowane tylko pod warunkiem, że wszystkie wyłączone przedsięwzięcia, biorąc pod uwagę ich charakter, rozmiar lub lokalizacje mogą być uznane jako „niemogące znacząco oddziaływać na środowisko” lub odpowiednio jako „niemogące znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000”. Dla porządku należy wskazać, że taki przypadek w niniejszej sprawie nie zachodzi.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter *sui generis* „rozstrzygnięcia wstępnego” względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i nadal pełni ona względem niego w

istocie funkcje prejudycjalna. Skutki prawne decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla dalszego procesu inwestycyjnego określone są w art. 56 ust. 9 ustawy prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 46 ust. 4 ustawy prawo ochrony środowiska i zgłoszenie, o którym mowa w art. 46 ust. 4a ww. ustawy. Określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach „środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia” nie mogą być zatem na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane, a decyzja o odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań i tym samym wyrażenia zgody na realizację przedsięwzięcia przesądza *de facto* o braku możliwości realizacji określonego przedsięwzięcia w danym miejscu, czasie i na proponowanych warunkach.

Mając powyższe na uwadze, zasadnie rozstrzygnął WSA w Warszawie, że w związku z uchYLENIEM przez sąd administracyjny w dniu 26 kwietnia 2007 r. (sygn. akt IV SA/ Wa 2319/06) postanowienia w przedmiocie uzgodnienia Ministra Środowiska z dnia 21 kwietnia 2006 r. oraz postanowienia z dnia 14 lipca 2006 r. wydanego w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, należy uznać decyzje Ministra Środowiska, jak i decyzję organu pierwszej instancji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia jako wydane w warunkach spełniających przesłanki prowadzące do wznowienia postępowania. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie została spełniona przesłanka z art. 145 § 1 pkt 8 kpa a nie wskazana przez WSA przesłanka z art. 145 § 1 pkt 6 (wydanie decyzji bez wymaganego prawem stanowiska innego organu). Uchybienie to nie ma jednak znaczenia co do prawidłowości wyeliminowania z obrotu prawnego wskazanych decyzji.

W związku z powyższym oraz w odpowiedzi na zarzut niewłaściwego zastosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ppsa należy wskazać, że stwierdzenie przez sąd administracyjny naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia

postępowania, co uzasadnia uchylene decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ppsa musi być powiazane z oceną, czy i w jaki sposób zostało zakończone postępowanie administracyjne przed wniesieniem skargi. Zależność podstawy wznowienia postępowania administracyjnego od tego, czy i w jaki sposób zostało zakończone postępowanie administracyjne wynika przede wszystkim z tego, że wznowienie postępowania administracyjnego dotyczy sprawy zakończonej decyzją ostateczną (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 919/05, publ. ONSA i WSA 2007 Nr 1 poz. 7). WSA w Warszawie dokonał w tym zakresie zasadnej oceny i nieprawidłowe są wskazania zawarte w skardze kasacyjnej dotyczące wątpliwości w zakresie podstawy do wznowienia postępowania. Wskazać należy, że ten kierunek orzecznictwa od dawna ukształtował się w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. np. wyrok NSA z dnia 10 października 1995 r., sygn. akt 696/94 z glosą R. Sawuły, PS 1997 nr 3, s. 136).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przepisu art. 46 ust. 2 i 4 ustawy prawo ochrony środowiska w związku z art. 19 ust. 2 i 3 ustawy zmieniającej z 18 maja 2005 r., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza – mając na uwadze wskazane powyżej przepisy, że dla konkretnego przedsięwzięcia prawidłowo wszczęto procedurę wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie może być zatem w żadnym razie traktowana jako decyzja właściwego organu administracyjnego, na podstawie której inwestor uzyskuje już prawo do realizacji inwestycji. Dlatego wszystkie zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej, a dotyczące całkowitego pominięcia kwestii lokalizacji obwodnicy oraz wariantów alternatywnych jej przebiegu należy ocenić jako bezzasadne (art. 113 § 1 ppsa, art. 3 § 1 i art. 3 § 2 pkt 1 ppsa oraz art. 1 § 1 i § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.)).

Należy ponadto również wskazać, że dla uznania podstawy z art. 174 pkt 2 ppsa za usprawiedliwioną, niezbędne jest wykazanie, że wadliwość

postępowania kształtowała lub współkształtowała treść orzeczenia (wyrok NSA z dnia 5 maja 2004 r., sygn. akt FSK 5/04, niepubl.). Tego elementu zabrakło w konstrukcji podstaw skargi kasacyjnej.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że wskazane naruszenia art. 106 § 3 i § 5 ppsa poprzez nieprzeprowadzenie dowodu w zakresie wyjaśnienia wariantowości przebiegu obwodnicy nie miało miejsca nie tylko z powodu nie rozstrzygnięcia tych kwestii w kwestionowanym postępowaniu sądowym. Należy podkreślić, że jeśli sąd administracyjny rozstrzygający sprawę w pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania dowodowego, to w skardze kasacyjnej nie można zarzucać mu błędów w tym zakresie (wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2005 r., sygn. akt FSK 891/04, Rzeczpospolita 2005, nr 5, C2). Ponadto, sąd administracyjny nie jest uprawniony do ustalania stanu faktycznego sprawy administracyjnej. Oceniając zasadność zaskarżonego aktu administracyjnego może jedynie przeprowadzić dowód z dokumentu. Obowiązek wyjaśnienia sprawy, zebrania materiału dowodowego i dokonania ustaleń stanu faktycznego, a także oceny prawnej tego stanu spoczywa na organach administracyjnych rozpoznających sprawę. Rola sądu administracyjnego jest kontrola zgodności wydanego już aktu administracyjnego z prawem (art. 1 § 2 i art. 2 pusa). Dlatego sąd administracyjny może prowadzić postępowanie dowodowe w bardzo ograniczonym zakresie i tylko w szczególnych warunkach wskazanych w art. 106 § 3 ppsa, a jego celem jest wyjaśnienie wątpliwości związanych z prawidłowością zaskarżonej decyzji innego aktu lub czynności organu administracyjnego. Z wymienionego przepisu *a contrario* wynika, że Sąd nie może przeprowadzać innych dowodów, niż dowody z dokumentów, w szczególności z opinii biegłych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. akt II FSK 143/06, niepubl.). Art. 106 § 3 ppsa wyznacza ścisłe granice dopuszczalności wykorzystania w postępowaniu sądowoadministracyjnym nowych dowodów. Z regulacji tej wynika przede

wszystkim, że nie każdy dowód może być dopuszczony w tym postępowaniu, lecz jedynie dowód z dokumentów przy czym - ma to być dowód uzupełniający, a więc taki, który nie był przedstawiony i oceniony w postępowaniu administracyjnym, zakończonym zaskarżoną decyzją. Z przepisu tego wynika także, iż dopuszczenie takiego nowego dowodu z dokumentu jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. akt OSK 1595/04, niepubl.).

Jako niezrozumiały w świetle zasad procedury sądowoadministracyjnej należy ocenić zarzut naruszenia art. 141 § 4 oraz art. 134 § 1 w związku z art. 166 ppsa poprzez zaniechanie wielostronnego zbadania i uzasadnienia przesłanek wstrzymania zaskarżonej decyzji.

Na zakończenie, skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego zauważył, że przedstawione przez sąd pierwszej instancji uzasadnienie dotyczące nie uwzględnienia wniosku o skierowanie pytania prejudycjalnego na podstawie art. 234 TWE może budzić wątpliwości. WSA stwierdził, że przy orzekaniu w rozpoznawanej sprawie kwestia właściwej wykładni stosownych regulacji prawodawstwa wspólnotowego nie odgrywała żadnego znaczenia. Nie ulega wątpliwości, że przepisy ustawy prawo ochrony środowiska stanowią implementację prawa wspólnotowego. Dlatego w odniesieniu do przepisów prawa polskiego o postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (tak przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jak i na obszarzy Natura 2000) niezbędnym jest zapewnienie nie tylko ich formalnej zgodności z dyrektywą 85/337 i dyrektywą 92/43, ale także takie ich stosowanie i interpretacja, które zapewnią praktyczną i skuteczną realizację celów obu dyrektyw (art. 249 TWE), a w razie ewentualnych wątpliwości ich usuwanie w drodze wykładni zgodnej z prawem wspólnotowym. Niewątpliwie więc podnoszone w niniejszej sprawie kwestie określenia zakresu obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach znajdują swoje źródło w prawie wspólnotowym. Ponadto, nawet jeśli sprawa dotyczy kwestii

proceduralnych, to należy mieć na uwadze orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości, że znajdujące zastosowanie szczegółowe zasady proceduralne określone są przez wewnętrzny porządek prawny poszczególnych państw członkowskich, ale pod warunkiem jednakże, że nie są one mniej korzystne niż te, które rządzą podobnymi sytuacjami o charakterze krajowym oraz że nie czynią w praktyce niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonania uprawnień przyznanych przez wspólnotowy porządek prawny (wyroki ETS z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-312/93 Peterbroeck, Rec. str. I-4599, pkt 12 i z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-78/98 Preston i in., Rec. str. I-3201, pkt 31).

Jednocześnie, NSA stwierdza, że powyższe uwagi nie dyskwalifikują orzeczenia sądu I instancji – mają charakter wyjaśniający i porządkujący.

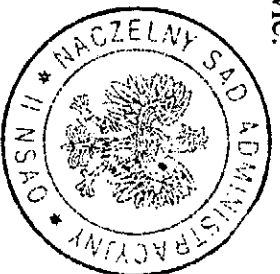
Przypomnieć też należy, iż zgodnie z prawem wspólnotowym, każdy sąd państwa członkowskiego może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jeśli uzna, że decyzyja w kwestii ważności i wykładni wspólnotowych aktów prawnych jest niezbędna do wydania przez niego wyroku. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości, sądom krajowym przysługuje „szeroki zakres swobodnej oceny” w przedmiocie wystąpienia do Trybunału (wyrok z dnia 16 stycznia 1974 r. w sprawie 166/73 Rheinmühlen-Düsseldorf, Rec. s. 33, pkt 4.).

Dla porządku, bez dokonywania analizy historycznej, należy wskazać, że nazwa Traktatu, na którą powołuje się Sąd pierwszej instancji powinna brzmieć Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Taki też tytuł zawiera powołany w wyroku publikator - Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

Z przytoczonych wyżej względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oddalił skargę kasacyjną.

Odnosząc się do żądania dotyczącego zasądzenia kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu wskazać należy, że przepisy art. 209 i 210 p.p.s.a mają

zastosowanie tylko do kosztów postępowania między stronami. Wynagrodzenie dla pełnomocnika ustanowionego z urzędu za pomoc prawną należne od Skarbu Państwa (art. 250 p.p.s.a.) przyznawane jest przez wojewódzki sąd administracyjny na podstawie art. 258 – 261 p.p.s.a. Mając powyższe na względzie Naczelny Sąd Administracyjny pozostawił do rozpoznania wniosek, ustanowionego pełnomocnika z urzędu o przyznanie wynagrodzenia za czynności w postępowaniu kasacyjnym, Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.



Na oryginalne/właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Elzbieta Mańk
sekretarz sądowy

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PH.D. PROGRAM IN CHEMISTRY