

**S A M O R Z Ą D O W E
KOLEGIUM ODWOŁAWCZE
w Bielsku-Białej
ul. 3 Maja 1
43-300 Bielsko-Biała**

SKO V/428/238/2023

Bielsko-Biała, 21.12.2023r.

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej na posiedzeniu
w dniu 21 grudnia 2023r. w składzie orzekającym:

Przewodniczący	- mgr Jarosław Pająk
Członek	- mgr Magdalena Zarębska-Błyskal
Członek(spr)	- mgr Magdalena Szymańska-Słonec

po wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 21.10.2022r. nr OSE-ZI.6131.1113.2022.SP udzielającej zezwolenia na usunięcie krzewów z dz. nr. 4115/10, 4115/13 w Bielsku-Białej

działając na podstawie art. 17, 18, 21 ust.1 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tj. Dz. U. 2018 poz. 570), oraz art. 83 ust.1 pkt. 1, art.83b ust 1 pkt 10 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2022. poz. 916 ze zm.), art. 156 § 1, art. 158 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego

-orzeka:

odmówić stwierdzenia nieważności w/w decyzji

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 21.10.2022r. nr. OSE-ZI.1113.2022.SP organ I instancji po rozpatrzeniu wniosku z dnia 7.10.2022r. spółki jawnej Art. City Eko-Park przy ul. Armii Krajowej 19 w Krakowie reprezentowanej przez [REDAKTOWANO]¹⁾ prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą PM Architekci [REDAKTOWANO] przy ul. [REDAKTOWANO] w [REDAKTOWANO] o wydanie zezwolenia na usunięcie [REDAKTOWANO] zezwolenia na usunięcie krzewów z powierzchni 888 328m² rosnących na dz. nr 4115/10 i 4115/13 w Bielsku-Białej.

Jednocześnie organ wydający decyzję zobowiązał wnioskodawcę do zasadzenia na terenie tych samych nieruchomości w terminie do 30 kwietnia 2030r. 2000 drzew wybranych z następujących gatunków: lipa drobnolistna, dąb szypułkowy, dąb czerwony, klon jawor, klon zwyczajny, klon tatarski, klon srebrzysty, wiąz górski, wiąz szypułkowy, grab pospolity o obwodach pni minimum 10cm mierzonych na wysokości 100cm od powierzchni terenu w zamian za usunięte krzewy, a informację o wykonaniu nasadzeń drzew należy złożyć w terminie do 15 maja 2030r. Opłatę z tytułu usunięcia krzewów ustalono na wysokość **4 416 400,00zł** (słownie; cztery miliony czterysta szesnaście tysięcy czterysta złotych)

Pismem z dnia 25.10.2022r. Stowarzyszenie na Rzecz Wszystkich Istot zwróciło się do tut. Kolegium o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności w/w decyzji, o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz o wstrzymanie wykonania decyzji.

We wniesionym wniosku Stowarzyszenie przedstawiło stan faktyczny sprawy akcentując, że przed Kolegium toczy się postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji stwierdzającej brak obowiązku sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko dotyczącej przedsięwzięcia polegającego na budowie zespołu zabudowy usługowo-mieszkaniowej przy ul. Okrężnej (dz. nr 220/34, 220/36, 4115/10, 4115/11, 4115/13) w Bielsku-Białej. Wykonanie tej decyzji zostało wstrzymane przez tut. Kolegium postanowieniem z dnia 12.10.2022r. W ocenie Stowarzyszenia było to istotne biorąc pod uwagę treść art. 83b ust. 1 pkt. 10 ustawy o ochronie przyrody. Zdaniem Stowarzyszenia jeżeli dla przedsięwzięcia wymagana jest decyzja środowiskowa to stanowi ona podstawę do wydania decyzji w sprawie zezwolenia na usunięcie krzewów.

Skoro więc wykonalność decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach została wstrzymana to decyzja ta nie mogła wywoływać żadnych skutków prawnych – nie mogła tym samym stanowić podstawy do wydania przedmiotowej decyzji w sprawie usunięcia zezwolenia na usunięcie krzewów. Powyższe w ocenie Stowarzyszenia musi więc jednoznacznie prowadzić do konkluzji, że decyzja w sprawie zezwolenia na usunięcie krzewów została wydana z rażącym naruszeniem art. 86b ust.1 pkt. 10 ustawy o ochronie przyrody.

Pismem z dnia 25.10.2022r. Fundacja Frank Bold także wniosła o stwierdzenie nieważności tej samej decyzji. W piśmie podniesiono, że wniosek inwestora o wydanie decyzji zawierał decyzję środowiskową, której wykonalność na skutek postanowienia SKO została wstrzymana. W trakcie toczącego się w terminie od 11 października do 21 października 2022r. postępowania administracyjnego Prezydent Miasta Bielska-Białej mając na względzie postanowienie SKO, na podstawie art. 97 §1 pkt 4 kpa był zobligowany do zawieszenia z urzędu przedmiotowego postępowania do czasu wydania przez tut. organ ostatecznego rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji środowiskowej.

Zawiadomieniem z dnia 04.11.2022r. tut. Kolegium wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności w/w decyzji.

Postanowieniem z dnia 04.11.2022r. nr. SKO V 428/297/2022 tut. Kolegium dopuściło do udziału w postępowaniu Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot.

Natomiast postanowieniem z dnia 04.11.2022r. nr SKO V 428/296/2022 Kolegium dopuściło do udziału w postępowaniu Fundację Frank Bold.

Pismami z dnia 25.10.2022r. Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot i Fundacja Frank Bold wniosły o wstrzymanie z urzędu wykonania decyzji zezwalającej na usunięcie krzewów.

Postanowieniem z dnia 07.11.2022r. Nr SKO V 428/296/2022 tut. Kolegium wstrzymało wykonanie w/w decyzji.

Po rozpoznaniu sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej decyzją z dnia 1.02.2023r. nr. SKO V 428/295/2023 postanowiło odmówić stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 21.10.2022r. nr OSE-ZI.6131.1113.2022.SP udzielającej zezwolenia na usunięcie krzewów z dz. nr. 4115/10, 4115/13 w Bielsku-Białej.

Skargę na powyższą decyzję Kolegium złożyło Stowarzyszenie Pracownia na Rzecz Wszystkich Istot.

Wyrokiem z dnia 21 czerwca 2023r. sygn. .akt II SA/GI 430/23 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uchylił decyzję Kolegium.

W związku z powyższym zachodzi konieczność ponownego rozpatrzenia sprawy z uwzględnieniem wytycznych zawartych w wyroku WSA. Zgodnie bowiem z art. 153 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.

Pismem z dnia 16.10.2023r. tut. Kolegium wezwało strony do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym.

W dniu 20.11.2023r. w siedzibie Kolegium odbył się czynny udział, na który stawił się pełnomocnik Prezydenta Miasta Bielska-Białej. Podczas czynnego udziału ustalono, że krzewy zostały fizycznie usunięte.

Pismem z dnia 13.11.2023r. Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot podtrzymała swój wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 21.10.2021r. nr. OSE-ZI.6131.1113.2022.SP.

Rozpatrując przedmiotową sprawę Kolegium zważyło co następuje :

Przepis art. 16 § 1 kpa ustanowił ogólną zasadę trwałości decyzji i postanowień administracyjnych. Od tej reguły ustawodawca dopuścił pewne wyjątki, jednym z nich jest stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 kpa.

Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności ma na celu merytoryczne zbadanie czy wydana przez organ administracji decyzja lub postanowienie jest dotknięta którąś z przesłanek, o których mowa w art. 156 § 1 kpa.

Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest więc nadzwyczajnym trybem weryfikacji decyzji.

Stąd też stwierdzenie nieważności decyzji może nastąpić tylko wówczas gdy wystąpi któraś z przesłanek wymienionych enumeratywnie w art. 156 § 1 pkt 1 – 7 kpa .

W rozpatrywanej sprawie Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot jak i Fundacja domaga się stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Bielska-Białej w oparciu o przesłankę z art. 156 § 1 pkt. 2 kpa – przesłankę rażącego prawa.

Zgodnie z art.156 § 1 pkt. 2 kpa. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Pojęcie „rażące naruszenie prawa” jest pojęciem niedookreślonym i jego zdefiniowanie ustawodawca pozostawił wykładni dokonywanej w świetle okoliczności konkretnej sprawy. Dokonując wykładni gramatycznej tego pojęcia należy stwierdzić, że jest to naruszenie

oczywiste, szczególnie istotne, gdy decyzja jest ewidentnie sprzeczna z prawem i wskutek tego naruszenia istnieją w niej wady o dużym ciężarze gatunkowym.

Należy podkreślić, że przesłanek tych nie można interpretować rozszerzająco stąd też ewentualne wady decyzji, które kwalifikowałyby ją do wyeliminowania z obrotu prawnego w trybie odwoławczym (art. 138 kpa) nie zawsze będą podstawą do wzruszenia decyzji w trybie art. 156 kpa.

W ocenie Kolegium decyzja Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 21.10.2022r. Nr OSE-ZI.6131.1113.2022.SP nie jest dotknięta wadą rażącego naruszenia prawa.

Decyzja ta została wydana na podstawie art. 83a ust. 1, 83c ust. 3 i 4, 83d ust. 1 i 2 , 84 ust. 1,2,3 i 85 ust. 3,4 i 4b ustawy o ochronie przyrody.

Materialnoprawną podstawę do wydania decyzji w przedmiocie usunięcia krzewów stanowi art. 83 ust. 1 pkt. 1 ustawy o ochronie przyrody, który stanowi, że usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego na wniosek: posiadacza nieruchomości - za zgodą właściciela tej nieruchomości.

Wyżej wymienione przepisy są przykładem występującego w systemie prawa administracyjnego instytucji uznania administracyjnego. Uznanie administracyjne charakteryzuje się tym, iż organ administracji publicznej ma możliwość wyboru pozytywnego bądź negatywnego dla Strony rozstrzygnięcia. Jednakże wybór musi zostać poprzedzony przez należyte zgromadzenie i analizę materiału, prawidłowe ustalenie stanu faktycznego i przeprowadzenie wnioskowania opartego na zasadach logicznego rozumowania i doświadczenia życiowego. Wszystkie te elementy powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia. *Analizując przywołany przepis przede wszystkim wskazać należy, że zgoda na wycięcie drzew, jak również zobowiązanie do nasadzenia kolejnych drzew w miejsce wyciętych, ma formę decyzji o charakterze uznaniowym. Uznanie administracyjne jest uprawnieniem organu administracji do kształtowania w danej sprawie i w danym stanie faktycznym skutków prawnych w ramach pewnej swobody, którą pozostawiają przepisy prawa materialnego oraz w ramach obowiązujących reguł proceduralnych Oznacza to, że decyzje uznaniowe nie mogą być decyzjami dowolnymi. Tym samym organ administracji, by uniknąć zarzutu dowolności, winien rozważyć wszystkie okoliczności faktyczne i prawne, a następnie wykazać, jakie powody przemawiały za takim a nie innym rozstrzygnięciem* (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15.12.2011r. sygn. akt. II SA/GI 625/11).

Należy podnieść, że zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek:

- 1) posiadacza nieruchomości - za zgodą właściciela tej nieruchomości;
- 2) właściciela urządzeń, o których mowa w [art. 49 § 1](#) Kodeksu cywilnego - jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń.

W rozpatrywanej sprawie z wnioskiem o wydanie decyzji zezwalającej na usunięcie krzewów z terenu działek: 4115/10, 4115/13 obręb Stare Bielsko (ul. Okrężna) w Bielsku-Białej zwrócił się pełnomocnik spółki jawnej Art City Eko Park w Krakowie [REDAKTOWANE]. Wniosek wpłynął do organu w dniu 11.10.2022r.

Decyzją z dnia 21.10.2022r. Nr OSE-ZI.6131.1113.2022.SP Prezydent Miasta Bielska Białej działający przez Zastępcę zezwolił na usunięcie 88 328m² krzewów określając termin na ich usunięcie do 30.04.2025r. Pozostałe elementy rozstrzygnięcia decyzji zostały wskazane na str. 1 uzasadnienia SKO.

Z treści uzasadnienia decyzji wynika, że w trakcie wizji terenowej i oględzin przeprowadzonych w dniu 19 października 2022r. nie stwierdzono w obrębie objętych postępowaniem krzewów obecności gatunków chronionych. Krzewy są natomiast żywotne i kolidują z planowaną inwestycją – budowa zespołu zabudowy usługowo-mieszkaniowej.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 83b ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie przyrody wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu zawiera: **decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach** albo postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000, w przypadku realizacji przedsięwzięcia, dla którego wymagane jest ich uzyskanie zgodnie z ustawą 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, oraz postanowienie uzgadniające wydawane przez właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli jest wymagana lub została przeprowadzona na wniosek realizującego przedsięwzięcie;

W ocenie wnioskodawców – Stowarzyszenia i Fundacji Bold powyższy przepis został w rozpatrywanej sprawie naruszony rażąco z uwagi na fakt, iż w dacie wydawania decyzji na usunięcie krzewów tj. w dniu 21.10.2022r. z urzędu znany był organowi wydającemu tą decyzję fakt istnienia postanowienia tut. Kolegium wstrzymującego wykonanie decyzji stwierdzającej brak obowiązku sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko dotyczącej przedsięwzięcia polegającego na budowie zespołu zabudowy usługowo-mieszkaniowej przy ul. Okrężnej (dz. nr 220/34, 220/36, 4115/10, 4115/11, 4115/13) w Bielsku-Białej. Postanowienie to zostało wydane przez Kolegium w dniu 12.10.2022r. i przesłane do Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej przez platformę E -puap w tym samym dniu.

Zauważyć należy za orzecznictwem przedmiotu, że „Przy ustaleniu cech rażącego naruszenia prawa należy uwzględnić obowiązującą zasadę ogólną trwałości decyzji administracyjnej oraz istotę zastosowania sankcji nieważności decyzji administracyjnej, której zastosowanie powoduje pozbawienie mocy prawnej decyzji ze skutkiem ex tunc. Nie każde zatem naruszenie przepisów prawa jest naruszeniem rażącym. Rażące naruszenie prawa to naruszenie normy prawnej, nie budzącej wątpliwości interpretacyjnych. W przypadku zatem gdy norma prawna wymaga wykładni, a wynik tej wykładni może być różny, przyjęcie określonej wykładni nie może zostać zakwalifikowane do rażącego naruszenia prawa”. (I OSK 996/06wyrok NSA W-wa 2007.06.13 LEX nr 354687)

„Rażące naruszenie prawa występuje w przypadku naruszenia przepisu prawnego, którego treść bez żadnych wątpliwości może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. O rażącym naruszeniu prawa można mówić w razie oczywistego naruszenia prawa, tj. takiego, gdy dane rozstrzygnięcie stoi w oczywistej sprzeczności z jasno sformułowanym przepisem prawa, tj. takim, który nie wymaga dalszych wyjaśnień.² Skoro rozumienie przepisu powoduje poważne wątpliwości, to nie można mówić o oczywistym naruszeniu tego przepisu, a - co za tym idzie - naruszenia tego przepisu nie można traktować jako podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”(IV SA/Wa 2253/06 wyrok wsa 2007.01.24 w Warszawie LEX nr 322405)

„Jeżeli przepis prawa dopuszcza rozbieżną interpretację, mniej lub bardziej uzasadnioną, to wybór jednej z takich interpretacji, nawet gdy zostanie potem ona uznana za nieprawidłową albo, co się częściej zdarza - inna interpretacja zostanie uznana za lepszą, słuszniejszą albo bardziej racjonalną, nie może być oceniany jako rażące naruszenie prawa.”(II OSK 28/06 wyrokNSAW-wa2006.12.12LEX nr 319171)

„Nie jest dopuszczalne stwierdzenie nieważności decyzji w przypadku, gdy z konkretnego przepisu prawnego można wysnuć różne oceny prawne, a przy rozstrzyganiu sprawy zastosowano jedną z możliwych wykładni”. (SKOA/179/Go/01decyzja SKO 2001.04.20 w Warszawie OwSS 2001/3/73).

Podkreślić należy, że niewątpliwie do wniosku o wydanie decyzji na usunięcie krzewów w omawianej sprawie należało dołączyć decyzję środowiskową.

Brak takiego załącznika jest wadą materialną na co wskazuje także poniższy wyrok:

„Wskazać zatem należy, że wymóg dołączenia do wniosku o zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia albo postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania obszaru Natura 2000 oraz sporządzonego przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane projektu zagospodarowania działki lub terenu z określeniem usytuowania drzewa w odniesieniu do granic nieruchomości i obiektów istniejących lub projektowanych na tej nieruchomości wynika wprost z art. 83b ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U z 2020 r. poz. 55). Zgodnie z przywołanym przepisem wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu zawiera: (...) pkt 8 – rysunek, mapę albo wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane projekt zagospodarowania działki lub terenu w przypadku realizacji inwestycji, dla której jest on wymagany zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r.- Prawo budowlane – określający usytuowanie drzewa lub krzewu w odniesieniu do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub projektowanych na tej nieruchomości; pkt 10 – decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach albo postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, dla którego wymagane jest ich uzyskanie zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej jako ustawa środowiskowa) oraz postanowienie uzgadniające wydawane przez właściwego regionalnego dyrektora ochrony

środowiska w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli jest wymagana lub została przeprowadzona na wniosek realizującego przedsięwzięcie.

„Przywołana treść ww. przepisu wskazuje jednoznacznie, że wymóg złożenia wraz z wnioskiem o usunięcie drzew, dokumentów określonych w pkt 8 i 10 ustawodawca uzależnił od regulacji prawnych zawartych w innych aktach prawa materialnego - czyli ustawie środowiskowej oraz Prawa budowlanego. Należy je przedstawić wraz z wnioskiem, jeżeli z innych przepisów prawa materialnego wynika, że są one wymagane. **Uznać zatem należy, że wymóg przedłożenia decyzji środowiskowej nie jest wymogiem o charakterze formalnym, bowiem - jak wynika z ustawy środowiskowej – uprzednie wydanie tej decyzji wiąże się z przeprowadzeniem odrębnego postępowania opartego o szereg przepisów prawa materialnego z zakresu ochrony środowiska. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji jest prawną przesłanką ubiegania się przez inwestora o zezwolenie na usunięcie drzew, gdy wiąże się to z realizacją przedsięwzięcia dla którego wymagana jest decyzja środowiskowa. Podobnie ocenić należy ewentualny brak w zakresie nie dołączenie dokumentów określonych w pkt 8 art. 83b ustawy o ochronie przyrody. Ocena konieczności ich dołączenia wiąże się bowiem z analizą przepisów Prawa budowlanego.**

Dokumenty o które wezwał organ skarżącą Spółkę nie świadczą zatem o wadliwości formalnej wniosku i załączonych do niego dokumentów ale o wadzie materialnej, czyli takiej która może być sprawdzona i dostrzeżona jedynie na etapie analiz merytorycznych dokonywanych przez organ po wszczęciu postępowania.” **wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18.08.2020r.II SAB/Wr 24/20**

W dacie składania wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie krzewów przez spółkę w obrocie prawnym nadal formalnie istniała więc decyzja środowiskowa, którą organ zgodnie z art. 83b ust1. pkt. 10 ustawy o ochrony przyrody dołączył do wniosku.

Sąd rozpatrując sprawę podzielił stanowisko Kolegium iż fakt wstrzymania przez organ odwoławczy wykonania decyzji środowiskowej (tym bardziej, że w dacie wydawania decyzji zezwalającej na usunięcie krzewów postanowienie Kolegium o wstrzymaniu wykonania decyzji środowiskowej nie było jeszcze prawomocne) nie powoduje, że decyzja zezwalająca na usunięcie krzewów była nieważna.

Tut. Kolegium jako związane wyrokiem sądu, który zapadł w sprawie ustaliło natomiast, że obecnie decyzja Kolegium z dnia 10.01.2023r.nr SKOV 428/245/22 stwierdzająca nieważność decyzji środowiskowej Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 9 maja 2022r. nr. OSE-UZ.6220.80.2021.AS jest ostateczna.

Wyrokiem z dnia 12.10.2023r. sygn.. akt II SA/GI 969.23 WSA w Gliwicach oddalił bowiem skargę ART. City EKO-Park na powyższą decyzję Kolegium.

Podnieść należy, że w wyroku sądu z dnia 21.06.2023r. sygn. akt II SA/GI 430/23 uchylającym decyzję Kolegium z dnia 01.02.2023r. nr. SKO V 428/295/2022 powołano się na uchwałę NSA z dnia 13.11.2012r., w której podniesiono, że stwierdzenie nieważności decyzji , w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Sąd zauważył jednak

iż „nie można a priori przyjmować iż stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w oparciu . Każdy przypadek powinien być indywidualnie oceniony, przy uwzględnieniu takich okoliczności jak choćby przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano przedmiotowo zależną decyzję”.

Podnieść należy, że decyzja Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 09.05.2022r. nr. OSE-UZ.6220.80.2021.AS stwierdzająca braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie zespołu zabudowy usługowo-mieszkaniowej przy ul. Okrężnej (dz. nr 220/34, 220/36, 4115/10, 4115/11, 4115/13) podlegała stwierdzeniu nieważności z uwagi na to , że została ona wydana z rażącym naruszeniem art. 63 ust. 1 pkt 1a ponieważ **organ orzekający w sprawie zupełnie zignorował przesłankę skali planowanego przedsięwzięcia** i w ogóle nie odniósł się do tego zagadnienia w decyzji, art. 63 ust. 2e **poprzez nienalożenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko pomimo bliskiego sąsiedztwa tegoż przedsięwzięcia z formą ochrony przyrody** oraz art. 64 ust. 1 pkt 1 i art. 64 ust. 2 **poprzez nieprzesłanie do zaopiniowania organom współdziałającym zmienionej karty do zaopiniowania z uwagi na zmianę istotnych parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie.** , a także art. 84 ust. 1 i 2 i 74 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie , udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2021.poz.2373).

W decyzji stwierdzającej nieważność Kolegium podniosło wprawdzie, że wydana decyzja (decyzja Prezydenta Miasta B.B. z dnia 09.05.2022r.) wywołała skutki nie do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności i jako decyzja prejudycjalna doprowadziła do wydania pozwolenia na budowę inwestycji oraz wydania zezwolenia na usunięcie 8000m krzewów ale jej nieważność została stwierdzona ze względu na naruszenie wyżej przytoczonych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku..., co znajduje także odzwierciedlenie w uzasadnieniu wyroku WSA z dnia 12.10.20223r. sygn..akt II SA/GI 969/23.

Zauważyć należy, że w rozpatrywanej sprawie pomiędzy decyzją środowiskową, a decyzją zezwalającą na usunięcie drzew brak jest zależności, który by uzależniał byt prawny jednej decyzji od drugiej.

Wydając decyzję w sprawie zezwolenia na usunięcie drzewa organ jest związany postanowieniami decyzji środowiskowej, o czym stanowi art. 83d ust.6 ustawy o ochronie przyrody. W rozpatrywanej sprawie postanowienia zawarte w decyzji środowiskowej w zakresie drzew i krzewów ograniczały się tylko do nakazu wykonania wycinki poza okresem lęgowym ptaków.

Decyzja środowiskowa traktowała bowiem o konieczności usunięcia drzew i krzewów w pkt. 11 stwierdzając, że konieczne jest usunięcie tych drzew i krzewów, które kolidują z projektowanym przedsięwzięciem i usunięcia należy dokonać poza okresem lęgowym ptaków.

Inwestor nie mógłby jednak dokonać usunięcia krzewów tylko na podstawie decyzji środowiskowej – obecnie wyeliminowanej z obrotu prawnego. Koniecznym było bowiem

uzyskanie zezwolenia na podstawie odrębnych przepisów tj. art. 83 i n. ustawy o ochronie przyrody.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa tylko uwarunkowania danego przedsięwzięcia, w tym może określać uwarunkowania w zakresie usunięcia drzew. Decyzja środowiskowa nie sankcjonuje jednak możliwości usunięcia drzew, albowiem w tym celu inwestor ma obowiązek uzyskać zezwolenie stosownie do art.83 ustawy o ochronie przyrody.

Podkreślić należy, że decyzja środowiskowa nie zastępuje bowiem decyzji zezwalającej na usunięcie drzew lub krzewów. Decyzja ta wydawana jest zawsze na początku procesu inwestycyjnego i otwiera drogę do uzyskania pozostałych niezbędnych do zrealizowania inwestycji tj. decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji na usunięcie drzew i krzewów czy pozwolenia wodnoprawnego.

Regulacja [art. 83-90](#) u.o.p. ma natomiast charakter samodzielny i odwołuje się do postanowień innych ustaw jedynie w przypadkach wyraźnie w niej wskazanych.

Stąd też rozpatrując sprawę ponownie według wytycznych zawartych w wyroku Sądu Kolegium doszło do przekonania, że stwierdzenie nieważności decyzji środowiskowej w tej konkretnej sprawie nie powoduje, że nieważna jest także decyzja „zależna” – decyzja zezwalająca na usunięcie krzewów ponieważ przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji środowiskowej nie miały powiązania merytorycznego z treścią zezwolenia na usunięcie krzewów, co powoduje, że decyzja ta (wydana na podstawie art. 83 in. Ustawy o ochronie przyrody) może istnieć samodzielnie w obrocie prawnym.

Jak podniesiono wyżej Kolegium rozpatrując sprawę jest związane wytycznymi zawartymi w wyroku, który zapadł w sprawie. W wyroku tym sąd nakazał ustalić stan faktyczny sprawy poprzez wyjaśnienie czy krzewy, których dotyczy decyzja objęta postępowaniem nadzwyczajnym zostały usunięte i rozważyć wykonanie decyzji w kategoriach wywołania nieodwracalnego skutku prawnego.

Zauważyć bowiem należy, że zgodnie z art. 156 § 2 kpa nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Z ustaleń dokonanych przez Kolegium podczas czynnego udziału przeprowadzonego w siedzibie Kolegium w dniu 20.11.2023r. wynika, że krzewy zostały usunięte przez inwestora.

Zdaniem Kolegium fakt ich usunięcia nie powoduje jednak w rozpatrywanej sprawie zaistnienia przesłanki nieodwracalnych skutków prawnych ponieważ jest to skutek decyzji faktyczny, a nie prawny.

Takie stanowisko prezentuje także orzecznictwo:

„Nieodwracalność skutków prawnych z art. 156 § 2 k.p.a. należy rozpatrywać nie w sferze faktów, lecz wyłącznie w płaszczyźnie obowiązującego prawa i środków prawnych, jakimi posługują się w swej działalności organy administracji publicznej. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż nieodwracalne skutki prawne decyzji należy ograniczyć wyłącznie do jej

bezpośrednich skutków w sferze prawa, a nie zdarzeń faktycznych stanowiących tylko jej pośredni efekt”. – wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 31.05.2023r. I SA/Bd 28/23.

„Pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych, o którym stanowi art. 156 § 2 k.p.a., należy rozpatrywać wyłącznie w płaszczyźnie prawa obowiązującego, nie nawiązując do sfery faktów. Dla oceny skutków decyzji administracyjnej dotkniętej wadą dającą podstawę do stwierdzenia jej nieważności jest prawnie obojętne, czy istnieją faktyczne możliwości cofnięcia następstw wykonania decyzji. Nieodwracalności skutków prawnych nie można zatem utożsamiać z niemożliwością przywrócenia stanu faktycznego istniejącego przed wydaniem wadliwej decyzji ani przywrócenia całego stanu prawnego istniejącego uprzednio.” – wyrok NSA z dnia 23 maja 2023r. III OSK 3766/21.

Czy:

„Zrealizowanie obiektu nie stanowi przeszkody do stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, w oparciu o którą inwestycję tę realizowano/zrealizowano. Nieodwracalność skutków prawnych z art. 156 § 2 k.p.a. należy bowiem rozpatrywać nie w sferze faktów, lecz wyłącznie w płaszczyźnie obowiązującego prawa i środków prawnych, jakimi posługują się w swej działalności organy administracji publicznej. Nieodwracalne skutki prawne decyzji należy więc ograniczyć wyłącznie do jej bezpośrednich skutków w sferze prawa, a nie zdarzeń faktycznych stanowiących tylko jej pośredni efekt.” – wyrok NSA z dnia 1 lipca 2021r. II OSK 2031/16

Odnosząc się do argumentów wniosku Fundacji Bold co do konieczności zawieszenia postępowania przez Prezydenta Miasta Bielska-Białej po dacie wpływu wniosku spółki o zezwolenie na usunięcie krzewów wobec faktu prowadzenia przez Kolegium postępowania o nieważność decyzji środowiskowej Kolegium stwierdza, że o ile takie postępowanie organu z pewnością należy ocenić negatywnie z punktu widzenia przestrzegania zasad ogólnych zawartych w art. 7, **szczególnie 7b, 8** kodeksu postępowania administracyjnego to w ocenie Kolegium nie nosi ono znamion rażącego naruszenia ani art. 83b ust. 1 pkt. 10 ustawy o ochronie przyrody ani tym bardziej art. 97§ 1 pkt. 4 kpa.

Podstawą zawieszenia przedmiotowego postępowania w trybie art. 97 § 1 pkt 4 KPA jest stanowisko Fundacji, że postępowanie toczące się w trybie art. 83 ustawy o ochronie przyrody stanowi zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 KPA dla niniejszego postępowania.

Zgodnie z art. 97 § 1 pkt. 4 kpa organ administracji publicznej zawiesza postępowanie gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

Zawieszenie postępowania na tej podstawie uzależnione jest od wystąpienia łącznie trzech przesłanek : postępowanie administracyjne musi być w toku, rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej będącej przedmiotem postępowania zależy od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd, zagadnienie wstępne nie zostało jeszcze rozstrzygnięte.

Przez pojęcie „zagadnienie wstępne” rozumie się sytuacje, w których wydanie orzeczenia merytorycznego w sprawie która jest przedmiotem postępowania przed właściwym organem uwarunkowane jest uprzednim rozstrzygnięciem wstępnego zagadnienia prawnego. Jego treścią może być wypowiedź co do uprawnienia lub obowiązku, stosunku lub zdarzenia prawnego albo inne jeszcze okoliczności mające znaczenie prawne.

Rozpatrując sprawę Kolegium zauważa, że stan faktyczny i prawny sprawy w dacie wydawania decyzji wskazywał na występowanie przesłanek uzasadniających zawieszenie postępowania ponieważ istniał bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy rozstrzygnięciem Kolegium w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Bielska-Białej stwierdzającej brak obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a decyzją udzielającą zezwolenia na usunięcie krzewów w kontekście dowodowym sprawy. Jeżeli więc organowi wydającemu decyzje zależało na wszechstronnym i obiektywnym rozpoznaniu sprawy zawieszenie wydawało się być niezbędne.

Podkreślić bowiem trzeba, że decyzja zezwalająca na usunięcie krzewów jest decyzją uznaniową. Jak wskazał Naczelny Sad Administracyjny w wyroku z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. akt III SA (...) (Lex nr 47243) "w celu wydania prawidłowego orzeczenia w sytuacji uznania administracyjnego organ administracyjny obowiązany jest szczegółowo zbadać stan faktyczny i utrwalić w aktach wyniki badania. Obowiązki organu administracyjnego w zakresie postępowania dowodowego są nawet większe niż przy ustawowym skrzepowaniu, gdyż w poszukiwaniu materialnego kryterium do wydania orzeczenia powinien on wszechstronnie zbadać stan faktyczny, w wymiarze wychodzącym poza okoliczności typowe w sytuacjach związania, mając na uwadze szczególną rolę w decyzji uznaniowej jej zgodności z interesem społecznym i słusznym interesem obywatela z [art. 7 KPA](#)". Podejmując orzeczenie uznaniowe organ administracji stosownie do [art. 7 KPA](#), ma zatem obowiązek kierowania się słusznym interesem obywatela, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu administracji publicznej wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków prawnych (wyrok NSA z 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA (...), Lex nr 149543). Kolegium nie kwestionuje więc merytorycznego związku pomiędzy tymi postępowaniami ale podkreśla, że nie zastosowanie przez organ wydający decyzję na usunięcie krzewów procedury zawieszenia postępowania nie narusza w sposób rażący wydanej decyzji ponieważ na dzień jej wydawania w obiegu prawnym nadal istniała jeszcze decyzja środowiskowa.

W postępowaniu o stwierdzenie nieważności ocenia się wady tkwiące w samej decyzji, a nie sposób rozumowania organu i całokształt okoliczności faktycznych i prawnych jakie towarzyszyły wydanej decyzji.

Nie sposób zauważyć, że procedura prowadzenia postępowania – decyzja wydana w 10 dni od daty złożenia wniosku, oględziny 88000m² krzewów w zakresie niewystępowania gatunków chronionych w czasie jednego dnia, lakoniczny 10 liniowy protokół z tych oględzin co najmniej pozostaje w sprzeczności z zasadą pogłębiania zaufania do władzy publicznej wyrażonej w art. 8 kpa i niewątpliwie narusza art. 7, 77 i 80 kpa. Nie mniej jednak nie są to okoliczności, które mogłyby przemawiać za wyeliminowaniem decyzji z obrotu prawnego z powodu wady rażącego naruszenia prawa.

Trzeba bowiem odróżnić wady kwalifikowane zdefiniowane w art.156 § 1pkt 2kpa od wad, które mogłyby co najwyżej skutkować uchyleniem decyzji w toku postępowania zwykłego, ale już z pewnością nie stwierdzeniem jej nieważności w ramach postępowania nadzwyczajnego. Jedną z kwalifikowanych wad, o których stanowi ten przepis jest wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa. O tym, czy naruszenie prawa jest rażące w rozumieniu art.156 § 1pkt 2kpa KPA, można mówić wówczas, gdy istnieje oczywista sprzeczność pomiędzy treścią danego przepisu, a rozstrzygnięciem objętym decyzją wydaną na jego podstawie, tj. gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność. W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa". Oceniając weryfikowaną decyzję w trybie stwierdzenia nieważności, a więc w trybie nadzwyczajnym kontroli decyzji administracyjnej, należało mieć na uwadze wyłącznie wady kwalifikowane wydanej decyzji, tj. najpoważniejszą i oczywistą wadliwość, nie zaś ewentualnie inne uchybienia dotyczące decyzji, które szczegółowo zostały zawarte we wniosku.

Podkreślić należy, że o ile niewątpliwe wady decyzji jak i wady postępowania zmierzające do jej wydania, w tym: lakoniczny protokół w oględzin, który zawsze jest istotnym dowodem w postępowaniach o usunięcie zieleni, niezawieszenie postępowania do czasu zakończenia postępowania przez Kolegium w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji środowiskowej, brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, naruszenie swobodnej oceny dowodów zawartej w art. 80 kpa, brak należytego uzasadnienia decyzji w rozumieniu art. 107§ 1pkt 6kpa, mogłyby stanowić podstawę do jej uchylenia w trybie odwoławczym i świadczą niewątpliwie także o kompetencji urzędnika składającego podpis pod decyzją, który tym samym zasankcjonował wątpliwe dowodowo ustalenia to jednak nie są to wady naruszające w sposób rażący przepis art. 83b ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie przyrody, czy przepisy procedury.

„Przyjąć należy, że ewentualne naruszenia prawa w zakresie czynienia ustaleń faktycznych (przez niewyczerpujące zgromadzenie czy niewyczerpujące rozpatrzenie materiału dowodowy sprawy) oraz w zakresie wymogu pogłębiania (przy załatwianiu sprawy) zaufania obywateli do organów Państwa należą do takich wadliwości, które mogą służyć do wzruszenia decyzji w trybie zwykłym. Nie stanowią bowiem "rażącego" naruszenia prawa w rozumieniu [art. 156 § 1 pkt 2 KPA](#) Tego typu naruszenia nie dają mianowicie podstaw do stwierdzenia oczywistej sprzeczności między rozstrzygnięciem a treścią przepisu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2011 r., [II GSK 534/10](#), LEX nr 1081576). Nierzetelne wyjaśnienie sprawy, czy błąd w ustaleniach faktycznych nie stanowi bowiem o kwalifikowanej wadzie decyzji. Jest to naruszenie prawa, ale nie o charakterze rażącym i może być ono usunięte przez organ odwoławczy lub zasygnalizowane przez sąd administracyjny rozpoznający skargę na decyzję wydaną w trybie zwykłym. Jednym słowem naruszenie [art. 7](#) i [art. 77 § 1 KPA](#) nie świadczy o wadliwości decyzji spełniającej wymogi z [art. 156 § 1 pkt 2 KPA](#) (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2010 r., [I OSK 30/10](#), LEX nr 745206).” - Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24.03.2022r. II SA/Łd 690/2022) pogłębia zR

Kolegium podziela pogląd zawarty w poniższym wyroku sądowym, że lakoniczne uzasadnienie decyzji jako wada procesowa również nie może samodzielnie stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji.

„Organ w ogóle nie dostrzegł problematyki prawnej dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji uznaniowych z powodu rażących uchybień procesowych (na ten temat patrz wyroki **II OSK 1212/06, II SA/Gd 649/12, II OSK 1358/10, I OSK 30/10 lub II OSK 1620/09**). **W żadnym z dostępnych komentarzy lub w orzecznictwie sądowym nie zalicza się do katalogu uchybień procesowych stanowiących rażące naruszenie prawa, lakoniczności czy ogólnikowości uzasadnienia decyzji, tym bardziej w przypadku rozstrzygnięcia znajdującego oparcie w materiale procesowym sprawy. Wśród tych uchybień zazwyczaj wymienia się naruszenie zasad ogólnych w stopniu istotnie naruszającym prawa strony (poza podstawami wznowieniowymi).** (...)W podsumowaniu Sąd stwierdza, że nawet w przypadku podjęcia przez organ postępowania na podstawie art. 31 k.p.a. w związku z art. 157 § 2 k.p.a., stwierdzona dotychczas wadliwość decyzji, polegająca na braku rozwinięcia przytoczonej w uzasadnieniu tej decyzji argumentacji przemawiającej za udzieleniem zezwolenia oraz zawarciem określonych dalszych rozstrzygnięć, **nie stanowiła rażącego naruszenia prawa**. Organ pominął ocenę, czy wystąpiły inne przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji, co mogłoby uzasadnić przypuszczenie, że ich nie było.” - wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11.09.2013r. II SA/Wr 455/13.

Zdaniem Kolegium w realiach niniejszej sprawy nie było podstaw stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie pozostałych przesłanek pozytywnych wynikających z art. 156 § 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5 i 6 k.p.a. Kolegium nie natrafiło bowiem na okoliczności przemawiające za nieważnością decyzji z powodu naruszenia przepisów o właściwości. Decyzja nie została też wydana bez podstawy prawnej. Nie dotyczyła też sprawy poprzednią rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Została skierowana do osób, będących stronami w sprawie. Nie wykryto też wad skutkujących jej niewykonalnością, a niewykonalność ta miałaby mieć charakter trwały. Nadto wykonanie decyzji nie wywołało czynu zagrożonego karą.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Od decyzji nie służy odwołanie. Strona niezadowolona z niniejszej decyzji może zwrócić się do tutejszego Kolegium - w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji – z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Strona może w trakcie biegu powyższego terminu zrzec się wobec Kolegium prawa do wniesienia w/w wniosku, a z dniem doręczenia oświadczenia w tym zakresie przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna. Jeżeli strona nie chce skorzystać z prawa do zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę na decyzję w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Skargę wnosi się za pośrednictwem tutejszego Kolegium. Wpis stały od skargi wynosi 200 zł. Strona może ubiegać się przed w/w Sądem o przyznanie prawa pomocy, tj. zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie pełnomocnika poprzez złożenie urzędowego formularza według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015r., poz. 1257 z późn. zm.)

Przypisy wyłączenia jawności:

- ^[1] Prywatność osoby fizycznej - art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).