



# GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, dnia 08.01. 2018 r.

DOOŚ-DŚII.4200.10.2017.PD.5

## POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 157 i 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 zdanie drugie i art. 126 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 t. j), dalej *Kpa*, po przeprowadzeniu na wniosek Gminy Wisznia Mała reprezentowanej przez Krzysztofa Kwaśniewicza postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 15 marca 2017 r., znak: WOOŚ.4200.1.2017.AMA.3, wyrażającego stanowisko, „że realizacja przedsięwzięcia polegającego na **budowie drogi ekspresowej S-5 na odcinku Korzeńsko (bez węzła) – węzeł Widawa Wrocław według wariantu IC z korektą jego przebiegu w rejonie miejscowości Psary**, przebiega etapowo oraz że aktualne są warunki realizacji tego przedsięwzięcia zawarte w decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2010 r., znak: RDOŚ-02-WOOŚ-6613-1/86/09/10/ama (zwana dalej „*decyzją ooś*”), oraz w niżej wymienionych postanowieniach uzgadniających warunki realizacji przedsięwzięcia, po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania na środowisko, wydanych na podstawie art. 90 ust. 1 *ustawy ooś* (zwanymi dalej „*postanowieniami uzgadniającymi*”):

- RDOŚ we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2012 r., znak: WOOŚ.4242.33.2011.AMA.9
- RDOŚ we Wrocławiu z dnia 8 września 2015 r., znak: WOOŚ.4242.132.2014.KC.36”

**stwierdzam nieważność ww. postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 15 marca 2017 r., znak: WOOŚ.4200.1.2017.AMA.3, jako wydanego z rażącym naruszeniem prawa.**

## UZASADNIENIE

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu działając na wniosek Lidii Markowskiej Zastępcy Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 9 stycznia 2017 r., na podstawie art. 72 ust. 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.), dalej *ustawy ooś*, w postanowieniu z dnia 15 marca 2017 r., znak: WOOŚ.4200.1.2017.AMA.3, wyraził stanowisko, że realizacja przedsięwzięcia polegającego na *budowie drogi ekspresowej S-5 na odcinku Korzeńsko (bez węzła) – węzeł Widawa Wrocław według wariantu IC z korektą jego przebiegu w rejonie miejscowości Psary*, przebiega etapowo oraz że aktualne są warunki realizacji tego przedsięwzięcia zawarte w *decyzji ooś* i *postanowieniach uzgadniających*. Na postanowienie nie wniesiono zażalenia.



Pismem z dnia 28 czerwca 2017 r., radca prawny Krzysztof Kwaśniewicz, reprezentujący Gminę Wisznia Mała, która jest stroną postępowania, złożył wniosek o stwierdzenie nieważności postanowienia RDOŚ we Wrocławiu z dnia 15 marca 2017 r. z uwagi, iż zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa i jako takie powinno być uznane za nieważne na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 *Kpa* w zw. z art. 126 *Kpa*. Pełnomocnik strony zarzucił, że postanowienie RDOŚ we Wrocławiu, które zostało wydane po upływie 6 lat od kiedy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna, nie ma skutków prawnych.

Pismem z dnia 11 sierpnia 2017 r., znak: DOOŚ-DŚII.4200.10.2017.pd.1, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wystąpił do RDOŚ we Wrocławiu o przekazanie akt sprawy zakończonej wydaniem rzeczonoego postanowienia. Akta zostały przekazane do organu pismem z dnia 20 września 2017 r., znak: WOOŚ.4200.1.2017.AMA.6. W trybie określonym w art. 49 *Kpa*, organ obwieszczeniem z dnia 31 października 2017 r., znak: DOOŚ-DŚII.4200.10.2017.pd.2, zawiadomił strony o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności na żądanie jednej ze stron, możliwości zapoznania się z zebranymi aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji. Organ poinformował również o przyczynach niezakończoności sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Pismem z dnia 29 listopada 2017 r. Aleksandra Płudowska w imieniu Gminy Wisznia Mała podtrzymała dotychczasowy wniosek w całości.

Mając na uwadze charakter prowadzonego postępowania administracyjnego, którego istotą jest wyeliminowanie z obrotu prawnego postanowienia obciążonego wadami kwalifikowanymi, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska dokonał oceny zaskarżonego postanowienia z dnia 15 marca 2017 r., pod kątem podstaw stwierdzenia nieważności enumeratywnie podanych w art. 156 § 1 pkt 1 – 7 *Kpa* oraz zarzutów przedstawionych przez stronę. Organ stwierdził, że wydanie po upływie 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna, postanowienia na podstawie art. 72 ust. 4 *ustawy o oś* rażąco narusza ten przepis, co oznacza, że postanowienie RDOŚ we Wrocławiu z dnia 15 marca 2017 r., obciążone jest wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 zdanie drugie *Kpa*.

Na wstępie Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska pragnie wyjaśnić stronom charakter przedmiotowego postępowania. Przepisy dotyczące postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji zawarte są w art. 156 – 159 *Kpa*. Dotyczą one decyzji, ale z uwagi na treść art. 126 *Kpa* stosuje się je odpowiednio do postanowień, od których przysługuje zażalenie. Takim postanowieniem jest postanowienie RDOŚ we Wrocławiu z dnia 15 marca 2017 r., ponieważ zgodnie z art. 72 ust. 4a *ustawy o oś*, przysługiwało na nie zażalenie. Celem postępowania prowadzonego w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia RDOŚ we Wrocławiu nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, lecz przeprowadzenie weryfikacji postanowienia z jednego punktu widzenia, a mianowicie, czy kontrolowane rozstrzygnięcie jest dotknięte wadą kwalifikowaną wskazaną w art. 156 § 1 *Kpa*. Sprawa nie toczy się bowiem w trybie zwykłym, gdzie organ drugiej instancji merytorycznie rozstrzyga sprawę, ale toczy się w trybie nadzoru, kiedy zupełnie wyjątkowo, wbrew wynikającej z art. 16 *Kpa* zasadzie trwałości rozstrzygnięć ostatecznych, z enumeratywnie wyliczonych ustawowo przyczyn, można uznać rozstrzygnięcie za dotknięte tak ciężką wadą, iż zachodzi konieczność uznania go za nieważne.



Stosownie do art. 72 ust. 3 *ustawy ooś* decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 *ustawy ooś* oraz zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1a, w terminie 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Postanowienie RDOŚ we Wrocławiu zostało wydane na podstawie art. 72 ust. 4 *ustawy ooś*, który pozwala inwestorowi na złożenie wniosku lub dokonanie zgłoszenia w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Warunkiem jest otrzymanie stanowiska organu, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, że realizacja planowanego przedsięwzięcia przebiega etapowo oraz że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu uzgadniającym, o którym mowa w art. 90 ust. 1 *ustawy ooś*, jeżeli było wydane. Co więcej, aby możliwość posługiwania się w procesie inwestycyjnym decyzją środowiskową została wydłużona z lat 6 do 10 lat w oparciu o art. 72 ust. 4 *ustawy ooś*, to ww. stanowisko organu, strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lub podmiot, na który została przeniesiona ta decyzja musi uzyskać przed upływem terminu 6 lat liczonych od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Podstawą wniosku strony o stwierdzenie nieważności, jest wydanie stanowiska przez RDOŚ we Wrocławiu już po upływie 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Pełnomocnik Gminy Wisznia Mała powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych zarzucił, że termin ten jest terminem prawa materialnego, a jego przekroczenie powoduje, że postanowienie organu jest bezskuteczne i nie wywiera skutków prawnych. Dlatego w ocenie wnoszącego o stwierdzenie nieważności postanowienia RDOŚ we Wrocławiu, zostało ono wydane z rażącym naruszeniem prawa i powinno być uznane za nieważne.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska podziela argumentację strony. Według art. 72 ust. 4 *ustawy ooś* „Złożenie wniosku lub dokonanie zgłoszenia może nastąpić w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna, o ile strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lub podmiot, na który została przeniesiona ta decyzja, otrzymali, przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 3, od organu, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, stanowisko, że realizacja planowanego przedsięwzięcia przebiega etapowo oraz że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1, jeżeli było wydane. Termin o którym mowa w ust. 3 to termin 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Z konstrukcji przepisu art. 72 ust. 4 *ustawy ooś* wynika jednoznacznie, że strona nabywa prawo posługiwania się decyzją środowiskową w terminie dłuższym niż 6 lat, tylko wtedy jeżeli w tym terminie otrzyma stosowne stanowisko organu. Podkreślić trzeba, że termin 6 lat jest terminem prawa materialnego. Stanowisko, zajęte w drodze postanowienia, doręczone po upływie 6 lat nie nadaje żadnych praw jego adresatowi i jest bezskuteczne, gdyż skutki prawne określone w ustawie wywiera jedynie postanowienie doręczone inwestorowi z zachowaniem ustawowego terminu. Jak słusznie stwierdzono w literaturze „Aby organ miał możliwość potwierdzenia, że przedsięwzięcie jest realizowane etapowo oraz wydłużyć termin, w jakim podmiot zainteresowany może ubiegać się o decyzję stanowiącą podstawę realizacji przedsięwzięcia, wnioskodawca musi wystąpić z wnioskiem na podstawie art. 72 ust. 4 *ustawy ooś* z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym organowi administracji wydanie postanowienia przed upływem terminu, w jakim dotychczas decyzja środowiskowa mogła stanowić



*podstawę do ubiegania się o zezwolenie stanowiące podstawę realizacji przedsięwzięcia. Termin określony w art. 72 ust. 4 ustawy jest bowiem terminem prawa materialnego, a jego upływ czyni bezprzedmiotowym postępowanie w przedmiocie wydania omawianego rodzaju postanowienia.*” (K. Gruszecki, Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz, wyd. II LEX/el. 2013, komentarz do art. 72). W glosie do wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r., sygn. akt V SA 708/99, OSP 2000/9/134 Barbara Adamiak zwraca uwagę, że „*terminem materialnym jest okres, w którym nastąpić może ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego (...)* Uchybienie terminu materialnego wywołuje skutek prawny wygaśnięcia praw lub obowiązków o charakterze materialno prawnym. W takim przypadku stosunek materialnoprawny nie może być nawiązany, nie ma zatem przedmiotu postępowania administracyjnego, postępowanie nie może być wszczęte, a wszczęte jako bezprzedmiotowe podlega umorzeniu. (...) Przepisy prawa nie wprowadzają możliwości prawnych obrony przed skutkami prawnymi uchybienia terminu materialnego”. Tak więc po upływie 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna, postępowanie o wydanie stanowiska, o którym mowa w art. 72 ust. 4 ustawy oos, nie może być wszczęte, zaś wszczęte powinno być umorzone. Stanowisko takie znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, które podkreśla, że dla prawidłowości i skuteczności postanowienia wydanego na podstawie art. 72 ust. 4 ustawy oos istotne jest zachowanie tego terminu (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 921/15, WSA w Bydgoszczy z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 1345/15, WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1862/15).

Objęte przedmiotowym postępowaniem stanowisko RDOŚ we Wrocławiu zostało wydane dnia 15 marca 2017 r. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana przez RDOŚ we Wrocławiu w dniu 23 sierpnia 2010 r., stała się ostateczna w dniu 12 stycznia 2011 r. W tym dniu, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska po rozpatrzeniu odwołań od decyzji, wydał decyzję w drugiej instancji. Decyzja organu odwoławczego jest ostateczna w dniu jej wydania tj. podpisania (por. uchwała 7 Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2013 r. sygn. akt I OPS 6/13). Obecnie art. 57 § 3a dodany przez art. 1 pkt 13 lit. a ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - *Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2017, poz. 935), stanowi, że „*Terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było - w dniu poprzedzającym bezpośrednio ten dzień.*” Jednak do czasu nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, która nastąpiła w dniu 1 czerwca 2017 r., kwestia obliczania terminów określanych w latach nie była uwzględniona w przepisach *Kpa*. Posiłkować się więc należy obliczaniem terminów zgodnie z art. 112 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2016 poz. 380 t.j.) - *Termin oznaczony w tygodniach, miesiącach lub latach kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było - w ostatnim dniu tego miesiąca.* W tych okolicznościach należy stwierdzić, że termin 6 lat liczony od dnia 12 stycznia 2011 r. upłynął 12 stycznia 2017 r. Inwestor wniosek o wydanie stanowiska złożył w dniu 9 stycznia 2017 r. RDOŚ we Wrocławiu obwieszczeniem z dnia 11 stycznia 2017 r., zgodnie z art. 49 i 61 § 4 *Kpa* zawiadomił strony o wszczęciu postępowania administracyjnego, a postanowieniem z dnia 15 marca 2017 r., znak: WOOS.4200.1.2017.AMA.3, wyraził stanowisko, o którym mowa w art. 72 ust. 4 ustawy oos. Jednak w związku z upływem terminu, o którym mowa w art. 72 ust. 4 ustawy oos, z dniem 12 stycznia 2017 r. RDOŚ we Wrocławiu



zobowiązany był do umorzenia postępowania na podstawie art. 105 w związku z art. 126 *Kpa*. Wyjaśnić trzeba, że postępowanie podlega bezwzględnemu umorzeniu, gdy przyznanie stronie określonego uprawnienia stało się zbędne lub organ administracji stwierdził oczywisty brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Zgodnie z wyjaśnieniami na wstępie, uchybienie terminu materialnego uniemożliwia zawiązanie stosunku materialnoprawnego. Z dniem, gdy w toku prowadzonego przez RDOŚ we Wrocławiu postępowania upłynął termin na doręczenie stronie stanowiska, że realizacja planowanego przedsięwzięcia przebiega etapowo oraz że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia etapowości przedsięwzięcia, postępowanie stało się bezprzedmiotowe i powinno ulec umorzeniu. Wydanie stanowiska po upływie terminu 6 lat nie może być skuteczne w świetle wymagań jakie określa przepis w art. 72 ust. 4 *ustawy oos* i jako, że nie wywiera żadnych skutków prawnych. Ponieważ adresat nie może się posługiwać postanowieniem RDOŚ we Wrocławiu w celu wydłużenia przydatności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w procesie inwestycyjnym, powinno ono być uznane za nieważne, gdyż zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia zasady praworządności.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Na niniejsze postanowienie nie przysługuje zażalenie, ale zgodnie z art. 127 § 3 w związku z art. 144 *Kpa* strona może zwrócić się do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa) z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 7 dni od dnia doręczenia tego postanowienia stronie.

Strona może zrzec się prawa do wniesienia o ponowne rozpatrzenie sprawy, w trakcie biegu terminu do złożenia takiego wniosku (art. 127a § 1 *Kpa*), przy czym z dniem doręczenia organowi administracji takiego oświadczenia przez ostatnią ze stron postanowienie staje się ostateczne, prawomocne i niezaskarżalne do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (art. 127a § 2 *Kpa*).



upoważnienia  
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska  
Zastępcy Generalnego Dyrektora  
Ochrony Środowiska  
Marek Kajt  
Marek Kajt

#### **Otrzymują:**

1. Lidia Markowska  
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu  
ul. Powstańców Śląskich 186, 53-139 Wrocław
2. Krzysztof Kwaśniewicz  
Kancelaria Radców Prawnych CASUS IURIS Sp. j.  
ul. Buska 9/1, 53-236 Wrocław  
pełnomocnik Gminy Wisznia Mała
3. Pozostałe strony powiadomione w trybie art. 49 *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

#### **Do wiadomości:**

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

