

SZCZYCIENSKIE TOWARZYSTWO PRZYRODNICZE
12-100 Szczytno, ul. Lipperta 10

SZCZYCIENSKIE
TOWARZYSTWO
PRZYRODNICZE

Szczytno, 13.02.2012

Sz.P. Michał Kielsznia
Generalny Dyrektor
Ochrony Środowiska

Wniosek o ponownie rozpatrzenie sprawy

Działając w imieniu własnym, na podstawie art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 z późn. zm.) wnoszę o ponownie rozpatrzenie sprawy dotyczącej stwierdzenia z urzędu nieważności decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 29 lipca 2011 r. (znak WOPN-OOP.6402.16.2011.MJ.) w sprawie zezwolenia na zabicie poprzez odstrzał osobników kruka, wrony siwej oraz sroki oraz uznanie, iż w przedmiotowej sprawie nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności ww. decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 i 6 kodeksu postępowania administracyjnego.

Uzasadnienie

Decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 29 lipca 2011r. (znak: WOPN-OOP.6402.16.2011.MJ.), zezwolono na zabicie poprzez odstrzał osobników kruka, wrony siwej oraz sroki. W wyniku prowadzonego postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności powyższej decyzji, Generalny

Dyrektor Ochrony Środowiska decyzją z dnia 24.01.2012 r. stwierdził z urzędu nieważność decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 29 lipca 2012 r. Przeprowadzając analizę decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wskazać należy, iż organ dokonał błędnej interpretacji decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z 29 lipca 2012 r. uznając, iż przedmiotowa decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, iż rażące naruszenie prawa to takie naruszenie, które pozostaje w sprzeczności z zasadą praworządności. W wyroku z dnia 6 lutego 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że rażące naruszenie prawa, o jakim mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., to oczywiste naruszenie jednoznacznego przepisu prawa, a przy tym takie, które koliduje z zasadą praworządnego działania organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym (wyrok NSA sygn. akt II SA 1531/94, ONSA 1996/1/27). Tym samym, jako rażącego naruszenia prawa nie można uważać każdego naruszenia prawa. Naruszenie prawa ma bowiem przymiot rażącego, gdy decyzja nim obarczona wywołuje skutki prawne pozostające w sprzeczności z wymaganiami praworządności, które należy chronić nawet kosztem obalenia ostatecznej decyzji. Nie może zatem stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji spór o wykładnię prawa, lecz jedynie działanie wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w prawie. Reasumując, rażące naruszenie prawa może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy zestawienie treści decyzji z treścią przepisu prowadzi do wniosku, że pozostają one ze sobą w oczywistej sprzeczności.

W przedmiotowej sprawie wskazać należy, iż nawet gdyby uznać, iż część z zarzutów wobec decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie jest zasadna, to z pewnością wady te nie mogą kwalifikować decyzji jako rażąco naruszającej przepisy prawa. Uchylona decyzja zawierała bowiem wszystkie niezbędne elementy decyzji administracyjnej. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po przeprowadzeniu właściwego postępowania wyjaśniającego, dokonał oceny zgromadzonego materiału dowodowego i wydał na tej podstawie rozstrzygnięcie, w treści którego zawarł uzasadnienie przyjętego w sprawie stanowiska. W podstawie prawnej swojej decyzji organ ten wskazał konkretne

przepisy prawa materialnego i procesowego upoważniające go do wydania decyzji. Jak wynika z decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w jego opinii, wskazana podstawa prawna była niewystarczająca. Nawet jeżeli uznać, iż organ wydając decyzję winien wskazać dodatkowo inną podstawę prawną, to wada taka z pewnością nie jest wadą kwalifikującą decyzję jako nieważną z uwagi na rażące naruszenie prawa. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego: „fakt powołania się przez organy administracji w decyzji na przepisy niewłaściwe w sprawie, jakkolwiek wskazuje na wadliwość działania tych organów, nie stanowi jednak przesłanki do uznania przez sąd, że nastąpiło naruszenie prawa w stopniu istotnym dla rozstrzygnięcia, jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że organy administracji mogły wydać zaskarżone decyzje, mając do tego podstawę w innym przepisie tej samej ustawy.” (wyrok NSA z dnia 8 lutego 1983 r. I SA 1294/82, ONSA 1983/1/5). Zaznaczyć ponadto należy, iż wskazana w niniejszej sprawie podstawa prawna była właściwa, a jedynie w ocenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska zbyt ogólna. Stwierdzając istnienie takiej wady organ nie powinien więc zakwalifikować jej jako wady, której wystąpienie sankcjonowane być powinno stwierdzeniem nieważności decyzji. Wynika to także z faktu, iż w treści uzasadnienia decyzji, stanowiącej jej element składowy, organ wyjaśnił na jakiej podstawie i z jakiego powodu została ona wydana. Całkowicie niezrozumiałe jest przyjęte przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska założenie, że z uwagi na fakt, iż decyzja nie musi zawierać zawsze uzasadnienia, wskazanie pewnych okoliczności w uzasadnieniu, a nie w rozstrzygnięciu jest błędem i to skutkującym nieważnością decyzji. W przedmiotowej sprawie decyzja zawiera bowiem uzasadnienie i jest ono jej nierozdzielną częścią, a więc jego treść nie może być, jak to uznał organ, mniej ważna niż pozostała część decyzji. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska błędnie wskazał ponadto, iż w uzasadnieniu decyzji Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska powołał się na przesłanki wskazane w art. 56 ust. 4 pkt 1 i pkt 7 ustawy o ochronie przyrody. Z treści uzasadnienia uchylonej decyzji jasno wynika, iż przytoczono przepisy art. 56 ust. 4 pkt. 1 i pkt. 8 ustawy o ochronie przyrody i nie dokonano tu żadnych modyfikacji. Przepisy powołano łącznie, gdyż ustawodawca posłużył się spójnikiem „lub”, a więc mogą mieć one zastosowanie jednocześnie i wzajemnie się

nie wykluczają. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska przytoczył więc przepisy prawa w sposób prawidłowy.

Wiele zarzutów wobec decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wynika z faktu, iż Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska traktuje poszczególne części decyzji odrębnie i nie zauważa, iż wydana decyzja stanowi swego rodzaju całość, która w połączeniu z powszechnie obowiązującymi przepisami musi być analizowana łącznie. Fragmentaryczne analizowanie poszczególnych części decyzji, bez uwzględnienia, że są one ze sobą wzajemnie powiązane, powoduje, iż organ uznał część zapisów za sprzeczne, a w rzeczywistości wzajemnie się one uzupełniają oraz nie wyłączają zastosowania innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Zasadnym jest wskazanie przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, iż decyzja kończąca postępowanie nieważnościowe może mieć jedynie charakter kasatoryjny, a organ nie ma uprawnień do merytorycznej oceny rozstrzygnięcia sprawy. Zauważyć jednak należy, że zasada ta nie powoduje, iż z powodu braku uprawnień do merytorycznej oceny stanu faktycznego, organ który kwestionuje ustalenia, będące podstawą decyzji, winien stwierdzić z tego powodu jej nieważność. W przedmiotowej sprawie mamy jednak do czynienia z taką właśnie nieprawidłową sytuacją. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, wydając decyzję, poza wskazaniem podstawy prawnej oraz rozstrzygnięcia, zawarł w przedmiotowej decyzji także uzasadnienie, w którym wyjaśnił swoje stanowisko w sprawie oraz wskazał na okoliczności które przemawiają, w jego ocenie, za słusnością takiego właśnie rozstrzygnięcia. Zarzuty, stawiane decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, dotyczą zaś w większości jej części merytorycznej. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska de facto uchylił decyzję z uwagi na kwestionowanie ustaleń poczynionych przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wskazując, iż doszło do rażącego naruszenia przepisów prawa, bez wskazywania jednak z czego wynika ocena tego naruszenia jako rażącego. Ważne jest bowiem, jak już wspomniano, że nie każde naruszenie prowadzi do nieważności decyzji administracyjnej. Zauważyć należy, iż postępowanie nieważnościowe należy do nadzwyczajnego trybu weryfikowania decyzji administracyjnych. Tryb ten nie ma na celu ponownego rozstrzygnięcia sprawy, ale ocenę, czy wydana decyzja posiada wady

tego rodzaju, iż istnieje konieczność wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego. Trybem właściwym do oceny merytorycznej decyzji jest tryb odwoławczy czyli tzw. zwykły oraz ewentualnie tryb wznowienia postępowania. Organ bada w ramach tych postępowań, czy stanowisko organu, który wydał decyzję jest właściwe oraz czy przyjęte za podstawę decyzji fakty, zostały wystarczająco udowodnione. Z tego względu, uchylenie decyzji, z uwagi na niewystarczające, w ocenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, wskazanie w decyzji okoliczności uzasadniających jej wydanie, a nie generalny brak uzasadnienia, nie powinno zostać zakwalifikowane jako rażące naruszenie prawa obarczone sankcją nieważności. Tym bardziej nieuprawniony jest pogląd, iż nie istniały okoliczności pozwalające na wydanie uchylonego rozstrzygnięcia. Ewentualna wada tego rodzaju, w żaden sposób nie może być kwalifikowana jako rażące naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności decyzji. W ten sposób bowiem rozstrzygnięcie kasatoryjne zostało oparte na merytorycznej ocenie sprawy, co w postępowaniu nieważnościowym nie powinno mieć miejsca. Jak Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wskazał w swoim rozstrzygnięciu, decyzja stwierdzająca nieważność może mieć jedynie charakter wyjątkowy. Oznacza to, iż ten tryb weryfikowania decyzji administracyjnych nie powinien zastępować postępowania odwoławczego w toku instancyjnym czy ewentualnie postępowania wznowieniowego. Organ prowadzący postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, nie powinien więc, jak zostało to wskazane powyżej, dokonywać „krytycznej analizy” decyzji, ale zweryfikować czy istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności enumeratywnie wskazane w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego.

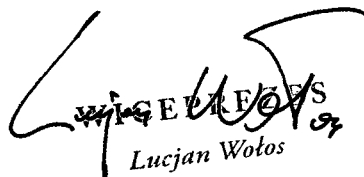
Przepisy materialne muszą jednak w sposób wyraźny przewidywać w danej sytuacji sankcję nieważności. Stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, stanowiącej wyjątek od zasady stabilności decyzji, wymaga bezspornego ustalenia, że uchylona decyzja jest dotknięta jedną z wad określonych w art. 156 k.p.a. W przedmiotowej sprawie Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w żaden sposób nie naruszył rażąco przepisów prawa. Implikuje to konieczność uznania, iż uchylenie decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 kpa było w przedmiotowej sprawie nieuzasadnione, gdyż przesłanka wskazana w tym przepisie nie wystąpiła.

W świetle obowiązujących przepisów, wadliwa jest również decyzja, która w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą orzecaną w drodze postępowania sądowego, w postępowaniu w sprawach wykroczeń lub w postępowaniu karnym skarbowym. Jest to szczególny rodzaj niewykonalności decyzji, gdyż jej realizacja stanowiłaby przestępstwo lub wykroczenie zgodnie z aktualnym stanem prawnym. Powyższa przesłanka stwierdzenia nieważności odnosi się do pojęcia czynu zagrożonego karą. Przez czyn zagrożony karą należy przy tym rozumieć każdy czyn zagrożony karą, tj. przestępstwo czy wykroczenie oraz czyn zagrożony karą administracyjną. Należy jednak zauważyć iż elementem koniecznym do uznania istnienia danego czynu za karalny jest jego bezprawność. W przedmiotowej decyzji organ na mocy art. 56 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody zezwolił na czynności objęte zakazami wynikającymi z ochrony gatunkowej zwierząt. Decyzja Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska uchylała więc nie tylko zakaz zabijania wskazanych gatunków zwierząt, ale także inne zakazy w zakresie wskazanym w decyzji. Oznacza to, iż działanie na podstawie i w granicach określonych decyzją nie było już w świetle przepisów prawa bezprawne, a więc wykonanie decyzji nie wywołałoby czynu zagrożonego karą. Ponadto organ nie wskazał jaki konkretnie czyn zabroniony mógłby zostać popełniony na skutek wykonania decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie. Implikuje to konieczność uznania, iż uchylenie decyzji na podstawie art.156 § 1 pkt 6 było w przedmiotowej sprawie nieuzasadnione, gdyż przesłanka wskazana w tym przepisie nie wystąpiła.

W związku z powyższym wnosimy jak w petitium wniosku.

Pismo otrzymują:

1. Adresat.
2. RDOŚ Olsztyn
3. RDLP Olsztyn
4. a/a


Lucjan Wołos


PREZES
Ryszard Żebrowski

**SZCZYCIENSKIE TOWARZYSTWO
PRZYRODNICZE**
12-100 Szczytno, ul. Lipperta 10
KRS 0000130133

Do wiadomości:

1. Ministerstwo Środowiska