

Rola i zadania samorządowych kolegiów odwoławczych w skutecznej ochronie zasobów środowiska przyrodniczego

dr Joanna Wyposka-Frankiewicz
Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji

Materiał pokonferencyjny z wydarzenia „Konferencja pn. Funkcja prewencyjna prawnych form ochrony przyrody przeznaczona dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego”. Projekt zrealizowany został dzięki dofinansowaniu ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

1. Pozycja w systemie organów administracji publicznej oraz zadania samorządowych kolegiów odwoławczych

- 1) Kolegia są organami administracji publicznej –wprawdzie o szczególnej organizacji i zasadach działania, niemniej jednak w świetle art. 5 § 2 pkt 6 kpa — nie może być co do tego żadnych wątpliwości. Przepis ten, art. 5 § 2 pkt 6 kpa stanowi bowiem, iż „Ilekcroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o: (...) organach jednostek samorządu terytorialnego – rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze”.
- 2) Zadania kolegiów, jak każdego innego organu administracji publicznej, normują przepisy obowiązującego prawa – są one bowiem związane zasadą praworządności, w szczególności należy tutaj wskazać art. 1 ust. 1 uSKO w myśl którego „Samorządowe kolegia odwoławcze, zwane dalej „kolegiami”, są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania admini-

stracyjnego i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (...), w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej”¹. Dodatkowo należy przywołać art. 2 uSKO zgodnie z którym, „W sprawach, o których mowa w art. 1 ust. 1, kolegia są organami właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzania nieważności decyzji”.

- 3) Przenosząc rozważania na grunt ochrony zasobów środowiska przyrodniczego należy podkreślić, że ustawodawca określił instrumenty prawne, które służą tej ochronie – tj. ochronie zasobów środowiska przyrodniczego, wskazując również właściwe do zastosowania tych instrumentów prawnych organy administracji publicznej.

Należy przy tym zauważyć, że analizując przepisy administracyjnego prawa materialnego normujące problematykę ochrony przyrody² wyraźnie widać, że w celu

1 Oczywiście zgodnie z art. 1 ust. 2 uSKO „Na zasadach określonych w odrębnych ustawach kolegia orzekają w innych sprawach niż wymienione w ust. 1”, niemniej jednak kwestia ta nie będzie przedmiotem analizy w niniejszym wystąpieniu.

2 W szczególności przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1614 ze zm., choć oczywiście nie tylko.

zagwarantowania ochrony zasobów środowiska przyrodniczego ustawodawca bardzo często posługuje się instrumentem - prawną formą działania administracji - o charakterze władczym i jednostronnym tj. decyzją administracyjną. A co za tym idzie decyzja administracyjna jest tą prawną formą działania administracji, którą wykorzystuje ustawodawca do osiągnięcia celu pt. ochrona zasobów środowiska przyrodniczego. Przy czym w każdym przypadku gdy w grę wchodzi konieczność wydania decyzji administracyjnej - a więc również w sytuacji gdy chodzi o wydanie decyzji administracyjnej dotyczącej problematyki ochrony przyrody - możliwym jest również to, że sprawa trafi do SKO:

- **po pierwsze**, najczęściej działającego jako organ odwoławczy;
- **po drugie**, działającego jako organu, który zajmuje się sprawą niejako od początku - mam tutaj przede wszystkim na myśli prowadzone przez SKO postępowania zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (w takim przypadku zawsze właściwy jest organ II instancji - zob. art. 157 § 1 kpa). Również w innych przypadkach, gdy w grę wchodzi uruchomienie postępowania w trybie nadzwyczajnym - SKO mogą orzekać także w I instancji (zob. art. 150 § 1 kpa gdy chodzi o wznowienie postępowania administracyjnego; art. 154 § 1 i art. 155 kpa gdy chodzi o zmianę i uchylenie decyzji ostatecznej).

2. Zadania SKO w skutecznej ochronie zasobów środowiska przyrodniczego

1) SKO, jak każdy inny organ administracji publicznej, ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa - jest bowiem związany konstytucyjną zasadą praworządności, a co za tym idzie jego rola w skutecznej ochronie zasobów środowiska przyrodniczego wiąże się z dbaniem o to, aby podejmowane przez zeń działania - zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony zasobów środowiska przyrodniczego - były zgodne z prawem, a co za tym idzie aby „obroniły się w sądzie administracyjnym”.

Należy bowiem podkreślić, że działania organów administracji publicznej mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego (zob. art. 3 § 2 pkt 1 ppsa), a ten ma przecież za zadanie dokonać kontroli legalności działań administracji (zob. art. 1 § 2 w związku z § 1 tego przepisu pusa w myśl którego kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest pod względem

zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). Należy przy tym pamiętać, że WSA nie są związane granicami skargi (zob. art. 134 § 1 ppsa - „*Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a*”).

2) Na tym tle zadania SKO w zapewnieniu skutecznej ochrony zasobów środowiska przyrodniczego przejawia się w trzech obszarach, a w każdym z nich - co należy podkreślić - jednak SKO są związane zasadą praworządności, a więc mają obowiązek działań na podstawie i w granicach prawa:

- obszar pierwszy - to zadania SKO w zapewnieniu skutecznej ochrony zasobów środowiska przyrodniczego jako organu odwoławczego i jest to zdecydowanie wiodąca rola kolegów;
- obszar drugi - to zadania SKO jako organu uruchamiającego w I instancji jeden z trybów nadzwyczajnych;
- obszar trzeci - to zadania SKO jako organu, który broni stanowiska organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym (zarówno w I jak i II instancji sądowoadministracyjnej, a więc zarówno w postępowaniu przed WSA jak i w postępowaniu przed NSA) - ponosząc koszty ewentualnej przegranej.

Zadania SKO działającego jako organ odwoławczy w skutecznej ochronie zasobów środowiska przyrodniczego:

a) Jest to obszar, z którym w praktyce mamy do czynienia najczęściej. Przy czym trzeba mieć świadomość tego, że do organ II instancji trafia średnio nie więcej niż 30% wszystkich spraw rozstrzyganych w I instancji. Schematyczny przebieg postępowania odwoławczego:

- wszczęcie postępowania odwoławczego tylko na żądanie strony;
- proces stosowania prawa przez organ odwoławczy - taki sam w istocie jak to ma miejsce w postępowaniu przed organem I instancji tj.:
 - 1) ustalenie obowiązującej normy prawnej,
 - 2) ustalenie znaczenia normy prawnej,
 - 3) prawidłowe dokonanie subsumpcji,
 - 4) ustalenie następstw prawnych;
 - możliwości SKO w zakresie postępowania wyjaśniającego w świetle nowego brzmienia art. 136 kpa (co do zasady uzupełniające postępowanie wyjaśniające, bo zasada dwuinstancyjności niemniej jednak z odrębnościami, o których mowa w art. 136 kpa);
 - rozstrzygnięcia SKO (określone przez art. 138 kpa) i ich konsekwencje:
 - 1) dla organu I instancji (ewentualny powrót sprawy do organu I instancji i konieczność jej

ponownego rozstrzygnięcia – pojawia się tutaj problem związania oceną prawną wyrażoną w uzasadnieniu orzeczenia SKO),

2) dla strony (możliwość złożenia skargi lub sprzeciwu do WSA, a więc możliwość uruchomienia postępowania przed sądem administracyjnym);

3) dla SKO (w przypadku uruchomienia postępowania przed WSA i przegranej SKO ponosi ono koszty postępowania sądowoadministracyjnego, nadto konieczność napisania odpowiedzi na skargę, czy sprzeciw i obrony sprawy przed sądem administracyjnym).

b) Podsumowując należy podkreślić, że rola SKO działającego jako organ odwoławczy w skutecznej ochronie zasobów środowiska przyrodniczego jest moim zdaniem duża. Fachowa wiedza składów orzekających SKO powinna bowiem zapewnić, że podjęta decyzja jest zgodna z prawem, a co za tym idzie ostatecznie się w sądzie. Tym samym osiągamy stan swego rodzaju pewności w obrocie prawnym. Tym bardziej, że decyzja SKO jest ostateczna, i wykonalna (chyba że zostanie udzielona ochrona tymczasowa w trybie art. 61 ppsa).

Zadania SKO działającego jako organ uruchamiający w I instancji jeden z trybów nadzwyczajnych na przykładzie przepisów normujących stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej – w skutecznej ochronie zasobów środowiska przyrodniczego:

a) Jest to obszar zdecydowanie niewielki, choć bez wątpienia znaczący - przebieg postępowania prowadzonego w trybie nadzwyczajnym:

- na wniosek,
- z urzędu, a w tym na skutek sygnalizacji organu I instancji;

b) Możliwości SKO w zakresie postępowania wyjaśniającego – tylko badanie przesłanek z art. 156 kpa;

c) Rozstrzygnięcie SKO działającego jako organ I instancji i ich konsekwencje:

- dla organu I instancji,
- dla strony postępowania (możliwość uruchomienia postępowania odwoławczego – w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy),
- dla SKO – trzeba się liczyć z koniecznością ponownego rozpatrzenia sprawy na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy,

d) Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy:

- przebieg postępowania odwoławczego – taki sam jak zawsze,
- inny skład SKO – gwarancja bezstronności,
- postępowanie wyjaśniające,
- rozstrzygnięcia SKO w II instancji i ich konsekwencje:

1) dla jst (dość poważne, szczególnie gdy dojdzie do stwierdzenia nieważności ich decyzji wraz z ewentualnymi konsekwencjami w postaci odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza za rażące naruszenie prawa),

2) dla strony (możliwość złożenia skargi do WSA),

3) dla SKO (trzeba się liczyć z koniecznością poniesienia kosztów postępowania sądowoadministracyjnego),

e) Podsumowując należy podkreślić, że rola SKO działającego jako organ uruchamiający w I instancji jeden z trybów nadzwyczajnych (na przykładzie stwierdzenia nieważności) w skutecznej ochronie zasobów środowiska przyrodniczego jest moim zdaniem duża. Fachowa wiedza członków SKO pozwala poradzić sobie z każdym tego typu wnioskiem, a przede wszystkim Kolegium stoi na straży zasady praworządności skutecznie blokując nieuprawnione działania zmierzające do uruchomienia jednego z trybów nadzwyczajnych. Działania te przekładają się na prawidłową realizację zamierzeń ustawodawcy, a co za tym idzie prowadzą w istocie do zapewnienia skutecznej ochrony zasobów środowiska przyrodniczego.

Zadania SKO broniącego stanowiska organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym (przed WSA i NSA) – w skutecznej ochronie zasobów środowiska przyrodniczego:

a) Jest to obszar z którym w praktyce trzeba się liczyć i to wcale nie rzadko. Uruchomienie postępowania sądowoadministracyjnego przed WSA:

- skarga / sprzeciw,
- odpowiedź na skargę / sprzeciw,
- uwzględnienie skargi przez SKO,

b) Postępowanie przed WSA – koszty (w szczególności należy pamiętać o art. 200 ppsa: „*W razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw*”),

c) Możliwość złożenia skargi kasacyjnej przez SKO i koszty postępowania kasacyjnego (zob. art. 203 ppsa – zwrot kosztów postępowania w obydwie strony),

d) Skutki prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego dla:

1) organów administracji publicznej (koszty, konieczność wykonania orzeczenia sądowego),

2) strony skarżącej – adresata decyzji administracyjnej (konieczność powtórzenia postępowania przed organami administracji – a więc znowu niepewność, bo choć art. 153 ppsa gwarantuje związanie oceną prawną, to zasada praworządności powoduje, że różnie może być),

- e) Podsumowując należy podkreślić, że rola SKO broniącego stanowiska organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym (tj. przed WSA i NSA) w skutecznej ochronie zasobów środowiska przyrodniczego jest moim zdaniem duża.
- SKO posiada fachową wiedzę, która pozwala mu skutecznie bronić interesów organów administracji publicznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Przy czym SKO bierze w istocie odpowiedzialność zarówno za swoje działania jak i za działania organu I instancji,
 - należy podkreślić, że to SKO, a nie jst bierze na siebie ciężar i niebezpieczeństwo związane z koniecznością pokrycia kosztów postępowania sądowoadministracyjnego (zob. w szczególności art. 200 i 203 ppsa),
 - SKO jest w stanie napisać skargę kasacyjną i bronić sprawy w postępowaniu przed NSA (biorąc na siebie niebezpieczeństwo konieczności zwrotu kosztów postępowania w przypadku zainicjonowania postępowania przed NSA i przegrania go).

zasobów środowiska przyrodniczego – dbając aby zrealizować zasadę praworządności – zarówno gdy chodzi o stosowanie przepisów prawa materialnego jak i procesowego. Ponosząc przy tym ryzyko finansowe swoich poczynań związane z koniecznością zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.

3. Wnioski końcowe

- 1) Zadania SKO w zakresie ochrony zasobów środowiska przyrodniczego – podobnie jak zadania każdego innego organu administracji publicznej – określił ustawodawca (zgodnie z obowiązującą organy administracji publicznej zasadą praworządności):
- a więc każdy organ administracji publicznej, w tym również SKO, ma obowiązek przepisy te stosować, a jego inicjatywa ma ramy ustawowe, poza które nie może wykraczać,
 - w przypadku SKO zadania te sprowadzają się do działalności orzeczniczej – nie można jej jednak marginalizować, wręcz przeciwnie jest ona bardzo istotna,
 - przy czym cała trudność, jakiej musi sprostać SKO (podobnie jak jst-y), polega na prawidłowym stosowaniu prawa, a więc na poprawnym:
 - 1) ustaleniu obowiązującej normy prawnej,
 - 2) zrozumieniu (ustaleniu znaczenia) normy prawnej,
 - 3) dokonaniu prawidłowej subsumcji,
 - 4) ustaleniu następstw prawnych,
 - należy jednak pamiętać, że nawet dołożenie najwyższej staranności – uwagi na jakość polskiego prawodawstwa – nie gwarantuje sukcesu, o czym świadczy nawet pobieżna analiza CBOSA (na potwierdzenie każdego bez mała poglądu prawnego można znaleźć uzasadnienie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym),
- 2) Realizując określone przez ustawodawcę zadania SKO spełnia więc bardzo istotną rolę w skutecznej ochronie



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl