

KOA/5544/Oś/22

Warszawa, dnia 19 stycznia 2023 r.



Nancy R. Wolke
97. Jachowicz
ry

Szanowny Pan
Arkadiusz Iwaniak
Poseł na Sejm RP

Biuro Poselskie
ul. Rembielińskiego 8
09-400 Płock

W odpowiedzi na wniosek z dnia 17 listopada 2022 r. o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Mszczonowa z dnia 21 czerwca 2021 (znak: G. 6220.16.2020.JJ), ustalającej środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia polegającego na budowie zakładu przetwarzania produktów spożywczych pochodzenia roślinnego i zwierzęcego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na działkach o nr ew. 90/6, 89/6 i 89/4 z obr. 0001 Mszczonów, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uprzejmie informuje, iż nie znalazło podstaw do wszczęcia takiego postępowania, nie dopatrzyło się bowiem zaistnienia którejkolwiek z okoliczności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., a w szczególności, by za podstawę do wszczęcia takiego postępowania mogły posłużyć okoliczności przywołane w rzeczonym wniosku.

Zauważyć bowiem należy, iż – zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. – *organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:*

- 1) *wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,*
- 2) *wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,*
- 3) *dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą zatwierdzono milcząco,*
- 4) *została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie,*
- 5) *była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały,*
- 6) *w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,*
- 7) *zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.*

Wyliczone wady decyzji mają charakter materialnoprawny. Ich występowanie powoduje, że z mocy decyzji powstaje albo stosunek prawny ułomny, albo w ogóle się on nie nawiązuje. Wady tkwią w samej decyzji i godzą w podmiotowe elementy stosunku prawnego, w jego przedmiot lub też w podstawę prawną, w wyniku czego

albo dochodzi do nieprawidłowych skutków prawnych, albo do prawnej bezskuteczności decyzji administracyjnej. Nie są to wady o charakterze proceduralnym, gdyż usuwanie takich wad dokonywane jest na podstawie przepisów o wznowieniu postępowania. Z tej racji, że wady są w samej decyzji, postępowanie, w którym została ona wydana, może być prawidłowe pod względem prawnym, może ono natomiast być źródłem wadliwości decyzji, ze względu na merytoryczne treści ustalone w stadium wstępnym lub stadium rozpoznawczym postępowania. Z punktu widzenia bytu prawnego decyzji wadliwej nie ma to jednak znaczenia, ponieważ ocenie podlega sama decyzja i jej skutki prawne, a nie poprzedzające ją postępowanie (za: Borkowski w: Adamiak/Borkowski, KPA Komentarz, Warszawa 1998, Art. 156, Nb. 5).

Stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej stanowi wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnych, o której mowa w art. 16 § 1 k.p.a. W konsekwencji, przedmiotem weryfikacji w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej nie są jakiegokolwiek uchybienia kontrolowanej decyzji, a tylko uchybienia o charakterze kwalifikowanym, tj. wymienione w art. 156 § 1 k.p.a. (analogicznie – Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 maja 2022 r., sygn. akt III OSK 1084/21, Lex nr 3342803).

Nie budzi wątpliwości Kolegium, że w przypadku przedmiotowej decyzji ostatecznej nie żadna z przesłanek wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1 oraz pkt 3-7 k.p.a.

Naruszenia prawa, mogące stanowić podstawę stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., mają charakter rażący w takim przypadku, gdy czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części. Można powiedzieć, że czynności prowadzące do załatwienia sprawy lub samo jej załatwienie następuje w odniesieniu nie do stanu prawnego sprawy i jego elementów, lecz jak gdyby do ich kontratypów, do zanegowanych w całości lub w części treści przepisów regulujących stan prawny sprawy (za: Borkowski w: Adamiak/Borkowski, KPA Komentarz, Warszawa 1998, Art. 156, Nb. 35).

W wyroku z dnia 13 listopada 2008 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1422/08, Lex Nr 520221) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnił, że *zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Rażące naruszenie prawa, o którym mowa w ww. przepisie oznacza wadliwość decyzji skutkiem naruszenia norm prawnych regulujących działania administracji publicznej w indywidualnych sprawach, w szczególności przepisów prawa procesowego oraz materialnego, o szczególnym ciężarze gatunkowym. Zachodzi więc w przypadku, gdy czynność zmierzająca do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części. Nie chodzi przy tym o błędy w wykładni prawa, lecz o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny. A więc naruszenie to musi być oczywiste (tzn. organ wydając decyzję czyni to niezgodnie z treścią normy prawnej) i na tyle wyraźne, że nie budzi to wątpliwości interpretacyjnych.*

Z kolei w wyroku z dnia 25 listopada 2010 r. (sygn. akt II OSK 1803/09, Lex nr 746803) Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że *o rażącem naruszeniu prawa można mówić wówczas, gdy orzeczenie administracyjne zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego i takim, które nie jest możliwe do zaakceptowania ze względu na stopień naruszenia oraz wynikające stąd skutki. Naruszenie przepisów o charakterze czysto proceduralnym (formalnym) wprawdzie bywa podstawą stwierdzenia nieważności, jednakże tylko wtedy, gdy ustawodawca całkowicie jasno i wyraźnie wymaga dochowania określonego warunku procesowego, jak też jego pominięcie nie da się pogodzić z porządkiem prawnym.*

Powyższe oznacza, że dla stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. konieczne jest nie budzące wątpliwości ustalenie, iż decyzja ta wydana została z rażącem naruszeniem prawa w rozumieniu tego przepisu; jakiegokolwiek wątpliwości co do tego, czy w konkretnym przypadku do takiego rażącego naruszenia prawa doszło, stoją na przeszkodzie do stwierdzenia nieważności decyzji.

Tymczasem we wspomnianym wniosku z dnia 17 listopada 2022 r. nie wskazano konkretnie, z naruszeniem jakiego przepisu wydana została przedmiotowa decyzja ostateczna, nie wspominając już o uprawdopodobnieniu, że naruszenie to miało charakter rażący w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

W szczególności we wniosku tym nie wskazano, jaki konkretnie przepis prawa miałby zostać naruszony poprzez:

- 1) fakt wydania „w bardzo krótkim terminie”, „w okresie pandemii i lockdownu, bez skutecznego udziału społeczeństwa obywatelskiego”, pięciu wymienionych w rzeczonym wniosku decyzji w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia; zauważyć zresztą należy, iż między wydaniem pierwszej i ostatniej decyzji minęło pół roku (decyzje te wydane zostały – odpowiednio – w dniach: 18 stycznia 2021 r. oraz 22 lipca 2021 r.),
- 2) fakt „blokowania udziału organizacji społecznej Fundacja Zdrowie i Bezpieczeństwo w postępowaniach dotyczących wyżej wymienionych inwestycji czy też nowych postępowaniach oczekujących na wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”, nawet jeśli faktycznie – na co nie przedłożono dowodów – „blokowanie” takie miało miejsce,
- 3) fakt „nie uwzględnienia fauny i flory występującej na terenach objętych inwestycjami, w tym gatunków chronionych” oraz brak wskazania „jak inwestorzy powinni chronić występujące tam gatunki”,
- 4) fakt „pominięcia istnienia w pobliżu inwestycji SARIA Polska Sp. z o.o. i ECO SERVICE Sp. z o.o.”,
- 5) fakt „nie uwzględnienia zwiększonego natężenia ruchu jak również wpływu na jakość powietrza”, przy „braku analizy, jak zwiększony ruch wpłynie na jakość powietrza”,
- 6) fakt „skumulowania na ten moment 9 przedsiębiorstw zajmujących się gospodarką odpadami w jednym miejscu”,

- 7) fakt „nie respektowania wytycznych Ministra Ochrony Klimatu i Środowiska wskazujących na odległość minimalną zakładów potencjalnie odorotwórczych od siedlisk ludzkich”,

nie wspominając już o przynajmniej uprawdopodobnieniu, że naruszenie takie miałyby charakter rażącego w rozumieniu dotychczasowych rozważań. W rzeczonym wniosku nie wskazano również, w jaki sposób wymienione okoliczności miałyby wpłynąć rozstrzygnięcie sprawy, tj. na treść kończącej ową sprawę decyzji.

Zdaniem Kolegium, poszukiwanie przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej dopiero po wszczęciu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji z urzędu jest – w świetle zasady trwałości decyzji administracyjnych, o której mowa w art. 16 § 1 k.p.a. – niedopuszczalne. Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej stanowi wyjątek od przyjętej w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, która służy realizacji takich wartości jak pewność prawa, zaufanie do państwa czy ochrona praw nabytych. Wyeliminowanie ostatecznej decyzji administracyjnej w oparciu o przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przesłankę rażącego naruszenia prawa powinno następować tylko w okolicznościach bezspornych. Rażące naruszenie prawa musi być stwierdzone w sposób oczywisty i nie może podlegać jakimkolwiek wątpliwościom (*vide* m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2022 r., sygn. akt I OSK 2446/19, Lex nr 3447955).

Z upoważnienia PREZESA
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Warszawie

Paweł Laucański
RADCA PRAWNY

Otrzymują ponadto:

- 1) Burmistrz Mszczonowa.
2) a/a