

Bartosz Majchrzak

Konsekwencje uchylenia art. 11 ustawy - Prawo ochrony środowiska : (wybrane uwagi)

Kwartalnik Prawa Publicznego 8/3/4, 179-189

2008

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Bartosz Majchrzak *

KONSEKWENCJE UCHYLENIA ART. 11 USTAWY – PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA (WYBRANE UWAGI)

1. W dniu 15.11.2008 r. weszła w życie ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹ (por. art. 174 ustawy). Na mocy art. 144 pkt 4 powyższej ustawy, uchylony został art. 11 ustawy – Prawo ochrony środowiska² (dalej: P.o.ś.). Ten ostatni przepis stanowił, że „decyzja wydana z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska jest nieważna”. Wspomniane rozstrzygnięcie ustawodawcy może rodzić pytanie o to, czy w obecnie obowiązującym stanie prawnym ograniczono system gwarancji przestrzegania „przepisów dotyczących ochrony środowiska” przez to, że wydanie decyzji z naruszeniem tych regulacji nie jest aktualnie obwarowane sankcją nieważności. Ustosunkowanie się do niniejszej wątpliwości wymaga przede wszystkim przybliżenia znaczenia sformułowania „przepisy dotyczące ochrony środowiska” na gruncie uchylonego art. 11 P.o.ś., jak również określenia stopnia naruszenia tych przepisów, który uzasadniał konieczność stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

* Dr Bartosz Majchrzak – Adiunkt w Katedrze Nauki Administracji i Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

¹ Dz.U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.

² Ustawa z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j.: Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150, ze zm.

Przepis art. 11 P.o.ś. stanowił przykład unormowań, do których odsyła art. 156 § 1 pkt 7 Kodeksu postępowania administracyjnego³ (dalej: K.p.a.), przewidujący sankcję nieważności decyzji zawierającej wadę „powodującą jej nieważność z mocy prawa”. Wniosek taki jest uzasadniony w świetle poglądów dotyczących interpretacji art. 156 § 1 pkt 7 K.p.a., wyrażanych zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie postępowania administracyjnego⁴. Jak bowiem stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21.1.1988 r.⁵, „przepis art. 156 § 1 pkt 7 K.p.a. może być podstawą stwierdzenia nieważności decyzji jedynie wtedy, gdy przepis prawa materialnego wyraźnie stanowi, że określona w nim wadliwość decyzji powoduje jej nieważność”.

2. W piśmiennictwie i judykaturze zakres przedmiotowy „przepisów dotyczących ochrony środowiska” często był wyznaczany w związku z art. 3 pkt 13 P.o.ś.⁶. Zgodnie z zawartą w tym przepisie definicją legalną, przez „ochronę środowiska” rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej⁷; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Treść przytoczonego art. 3 pkt 13 P.o.ś. sugeruje, że zbiór „przepisów dotyczących ochrony środowiska” był określany bardzo szeroko⁸ i nie utożsamiano go z konkretnymi rodzajami aktów normatywnych⁹.

³ Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j.: Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, ze zm.

⁴ Por. M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 979.

⁵ IV SA 941/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 30.

⁶ J. Boć [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 113; K. Gruszecki, B. Sygit, *Nieważność decyzji administracyjnej wydanej z naruszeniem przepisów ustawy z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska*, „Prokuratura i Prawo” 2005, z. 9, s. 100; M. Sieniuc, *Naruszenie przepisów dotyczących ochrony środowiska jako przyczyna stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Causus” 2003, z. 27, s. 8; uzasadnienie wyroku WSA z 7.12.2007 r., II SA/Op 468/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁷ Przez pojęcie „równowagi przyrodniczej” rozumie się stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej (art. 3 pkt 32 P.o.ś.).

⁸ K. Gruszecki, B. Sygit, op.cit., s. 100.

⁹ Ibidem, s. 101.

Obejmował on nie tylko te przepisy, które były zawarte w P.o.ś., ale także w szeregu innych ustaw szczegółowych¹⁰ oraz w Konstytucji RP¹¹, ratyfikowanych umowach międzynarodowych, aktach wykonawczych do ustaw i aktach prawa miejscowego¹². Kryterium kwalifikujące do grupy „przepisów dotyczących ochrony środowiska” stanowił wpływ danego przepisu na stan środowiska¹³, a więc bezpośrednie lub pośrednie odniesienie tego przepisu do wartości merytorycznej, której realizacji mają służyć regulacje z zakresu ochrony środowiska.

Treść art. 11 P.o.ś. mogła prima facie sugerować, że ustawodawca miał na myśli jedynie naruszenie regulacji o charakterze materialnoprawnym. Jednak jak twierdził J. Boć, przepisami dotyczącymi ochrony środowiska w rozumieniu uchylonego unormowania były: a) przepisy prawa materialnego z zakresu ochrony całego środowiska i poszczególnej jego części, b) przepisy prawa ustrojowego, swoiste z powodu ochrony środowiska, a więc stosowane wyłącznie dla potrzeb ochrony (zwłaszcza ustalające kompetencje dla organów administracji publicznej), c) przepisy prawa procesowego, ale tylko regulujące procedury i podejmowane w ich toku czynności swoiście, to znaczy wyłącznie dla – wskazanych w aktach normatywnych – potrzeb ochrony¹⁴. Przeciwno ograniczaniu stosowania art. 11 P.o.ś. jedynie do naruszeń prawa materialnego opowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 28.9.2007 r.¹⁵, rozciągając jego stosowanie również na naruszenie przepisów „procedur związanych z ochroną środowiska”. W tym przypadku dotyczyło to instytucji udziału społeczeństwa w postępowaniach w sprawach ochrony środowiska i naruszenia art. 32 ust. 1 pkt 1 P.o.ś.¹⁶ Natomiast

¹⁰ Np. ustawa z 4.2.1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, t.j.: Dz.U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 ze zm.; ustawa z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane, t.j.: Dz.U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.; ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.; ustawa z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹² M. Sieniuc, op.cit., s. 8.

¹³ Por. K. Gruszecki, B. Sygit, op.cit., s. 101.

¹⁴ J. Boć, op.cit., s. 113–114.

¹⁵ II SA/Po 294/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹⁶ „Przed wydaniem decyzji wymagających udziału społeczeństwa organ administracji właściwy do ich wydania podaje do publicznej wiadomości informację o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o wniosku o wydanie decyzji oraz o możliwości składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie miejsce i 21-dniowy termin ich składania, a w przypadku, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 1, także informację o prowadzonym postępowaniu dotyczącym transgranicznego oddziaływania na środowisko”.

w wyroku z 7.12.2007 r.¹⁷ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wywiódł, że naruszenie art. 184 P.o.ś., określającego warunki formalne związane z wnioskiem o wydanie pozwolenia na emisję zanieczyszczeń, nie jest naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska, jako że „do kategorii wad skutkujących stwierdzeniem nieważności decyzji powinny zostać zaliczone wszystkie te, które w jakiś sposób są związane z problematyką ochrony środowiska, a kryterium przesądzającym o zaliczeniu bądź nie do konkretnej grupy jest wpływ konkretnie naruszonego przepisu, w danym postępowaniu stanowiącego podstawę orzekania, na stan środowiska”.

W mojej ocenie, na tle dotychczasowych uwag zasadne jest twierdzenie, że wady decyzji administracyjnej wydanej z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska (art. 11 P.o.ś.) miały w przeważającej mierze charakter materialnoprawny¹⁸ i dotyczyły treści decyzji¹⁹. Ich występowanie powodowało, że powstawał albo stosunek prawny ułomny, albo w ogóle nie następowało jego nawiązanie. Wady tkwiły w samej decyzji i godziły w elementy podmiotowe stosunku administracyjnoprawnego, w jego przedmiot lub też podstawę prawną, w wyniku czego dochodziło do nieprawidłowych skutków prawnych, albo do prawnej bezskuteczności decyzji administracyjnej²⁰ (tzw. „nieprzystawanie zindywidualizowanej sprawy administracyjnej do zrekonstruowanego normatywnego wzorca”²¹). Bowiem tylko wówczas mogliśmy mieć do czynienia z sytuacją konfliktu decyzji administracyjnej z normą wpływającą na stan środowiska, a więc możliwością odniesienia danego rozstrzygnięcia do stopnia realizacji normatywnie założonych wartości merytorycznych. Zatem wadliwość decyzji w ujęciu art. 11 P.o.ś. była badana wtedy, gdy porównywano treść tej decyzji ze zrekonstruowaną normą²². Ze swojej istoty omawiana grupa wad nie miała charakteru proceduralnego. Niemniej jednak sprzeczność między treścią decyzji a normami dotyczącymi ochrony

¹⁷ II SA/Op 468/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹⁸ Por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 713; Z. R. Kmiecik, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 63–64.

¹⁹ Por. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 256; M. Jaśkowska, op.cit., s. 932.

²⁰ Por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op.cit., s. 713.

²¹ Por. Z. Cieślak, *Decyzja administracyjna a rażące naruszenie prawa*, „Głosa” 1995, z. 2, s. 4.

²² Por. Z. Cieślak, *O „rażącym naruszeniu prawa” w postępowaniu administracyjnym*, PIP 1986, z. 11, s. 111.

środowiska mogła niekiedy być następstwem wadliwości postępowania administracyjnego, ale pod warunkiem, że wadliwość ta przekładała się bezpośrednio na treść rozstrzygnięcia²³ i to niezależnie od tego, że została uwzględniona w katalogu naruszeń skutkujących wznowieniem postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 K.p.a.).

3. Kolejny istotny element analizy normy rekonstruowanej na podstawie uchylonego art. 11 P.o.ś. to ustalenie stopnia naruszenia przepisów dotyczących ochrony środowiska, który uzasadniał stwierdzenie nieważności wadliwej decyzji administracyjnej. Poglądy na tę kwestię reprezentowane przez doktrynę i orzecznictwo nie były jednolite.

Według pierwszego stanowiska, art. 11 P.o.ś. nie wprowadzał gradacji naruszenia czy gradacji w normach, których naruszenie dotyczyło. Zatem każde naruszenie każdej normy czy każdych norm, które konstytucyjnie i bez wątpliwości możemy zaliczyć do źródeł prawa ochrony środowiska, było objęte treścią tego artykułu²⁴. Takie uregulowanie kwestii ważności, czy też nieważności decyzji miało świadczyć o dużym znaczeniu, jakie dla polskiego prawodawcy ma środowisko i jego ochrona²⁵.

W świetle drugiego poglądu, celem wprowadzenia art. 156 § 1 pkt 7 K.p.a., który odsyłał w szczególności do art. 11 P.o.ś., było zwiększenie ciężaru gatunkowego jakiejś wady decyzji w stosunku do pozostałych wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1–6 K.p.a., będących przypadkami rażącego naruszenia prawa²⁶. Ponadto przy ustalaniu tego, jakie wady mogły stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na jej sprzeczność z przepisami o ochronie środowiska, należało zachować proporcjonalność pomiędzy dobrem chronionym, jakim jest środowisko, a skutkami prawnymi i faktycznymi, jakie mogło wywołać stwierdzenie nieważności konkretnej decyzji. Mając na uwadze tę zasadę, organ administracji publicznej powinien poszukiwać takiego rozwiązania, które pozwoliłoby na zapewnienie właściwej ochrony środowiska, a jednocześnie byłoby jak najmniej uciążliwe dla adresatów decyzji²⁷. Podsumowując: w zasadzie wystąpienie w decyzji administracyjnej

²³ Por. E. Śładkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 11, s. 64–65.

²⁴ J. Boć, *op.cit.*, s. 114.

²⁵ B. Rakoczy [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 63.

²⁶ K. Gruszecki, B. Sygit, *op.cit.*, s. 103–104.

²⁷ *Ibidem*, s. 105.

jakiegokolwiek wady istotnej mogło stanowić podstawę do stwierdzenia jej nieważności, a jedynie w wyjątkowych przypadkach, jeżeli kwestionowane rozstrzygnięcie nie skutkowało zagrożeniami dla środowiska, a jednocześnie nie godziło w konstytucyjne wolności, organ mógł podjąć decyzję o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji²⁸.

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 13.12.2006 r.²⁹, stwierdził następująco: sąd nie podziela poglądu, że przez wymienione w art. 11 P.o.ś. naruszenie przepisów dotyczących ochrony środowiska należy rozumieć jakiegokolwiek naruszenie przepisów ustawy, bez względu na jego wagę czy też wpływ na wynik sprawy. Przyjąwszy pogląd, iż chodzi o jakiegokolwiek naruszenie, niezależnie od jego charakteru (a zatem nawet uchybienie nieistotne), należałoby realnie zakładać paraliż postępowań administracyjnych prowadzonych w oparciu o przepisy P.o.ś.

Zwolennicy trzeciej koncepcji wywodzili, że wszystkie podstawy stwierdzenia nieważności wymienione w art. 156 § 1 pkt 1-7 K.p.a. obejmują wadliwość polegającą na rażącym naruszeniu prawa³⁰. Przy czym wady decyzji określone w art. 156 § 1 pkt 1-2 *ab initio* oraz w pkt 3-6 zaliczane są do kategorii nazwanych przypadków rażącego naruszenia prawa, natomiast wady wymienione w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* oraz wady objęte odesłaniem do przepisów szczególnych, zawartym w pkt 7 tegoż artykułu kwalifikowane są do kategorii nienazwanych przypadków rażącego naruszenia prawa. Skoro ustawodawca w art. 11 P.o.ś. zastrzegł wyraźną sankcję nieważności w sytuacji naruszenia w decyzji administracyjnej przepisów dotyczących ochrony środowiska, to owo naruszenie w kontekście postanowień art. 156 § 1 K.p.a. winno być naruszeniem rażącym, mającym niewątpliwie wpływ na wynik postępowania³¹.

Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 7.12.2007 r.³² stwierdzono, że jedynie rażące naruszenie przez decyzję administracyjną norm prawnych regulujących zagadnienie racjonalnego kształtowania środowiska, gospodarowania jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałania zanieczyszczeniom oraz przywraca-

²⁸ Ibidem, s. 106.

²⁹ IV SA/Wa 443/06, LEX nr 314365.

³⁰ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 955, Prawo CLVI, Wrocław 1986, s. 148.

³¹ M. Sieniuc, *op.cit.*, s. 9.

³² II SA/Op 468/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

nia elementów przyrodniczych do stanu właściwego, stanowić będzie wadę skutkującą nieważnością takiej decyzji z mocy art. 11 P.o.ś.

W rzeczy samej interpretacja uchylonego art. 11 P.o.ś. nie mogła być dokonywana w oderwaniu od postanowień art. 156 § 1 K.p.a., wskazującego podstawy nieważności decyzji administracyjnych³³. Ustawodawca w art. 11 P.o.ś., który był przepisem szczególnym w stosunku do uregulowań K.p.a., nie określał *expressis verbis* stopnia naruszenia przepisów dotyczących ochrony środowiska uzasadniającego stwierdzenie nieważności decyzji wadliwej w tym zakresie. Oznaczało to „zwiększenie ciężaru gatunkowego [...] wady decyzji i wzmocnienie jej skutków, ze względu na ochronę pewnych dóbr i wartości”³⁴ poprzez odróżnienie wadliwości przewidzianej w art. 11 P.o.ś. od przypadków rażącego naruszenia prawa wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1–6 K.p.a. Niemniej jednak wykładnia art. 11 P.o.ś. nie mogła pomijać faktu, że również ten przepis stanowił wyjątek od zasady stabilności decyzji statuowanej w art. 16 § 1 K.p.a., a zatem należał do grupy przepisów, które – zgodnie z powszechnie akceptowaną regułą – „nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, a powinny być interpretowane dosłownie lub nawet ścieśniająco”³⁵. Co więcej zaznaczyć wypada, iż w odniesieniu do art. 11 P.o.ś. uzasadnione było stosowanie interpretacji zwięzającej (*interpretatio restrictiva*), polegającej na przyjęciu znaczenia węższego od językowego³⁶. Konieczność ograniczenia nakazu bezwzględniego sankcjonowania jakichkolwiek naruszeń przepisów dotyczących ochrony środowiska, który wynikał z literalnego brzmienia art. 11 P.o.ś., była podyktowana poszanowaniem innej cennej wartości, a mianowicie zasady stabilizacji opartej na decyzji stosunków prawnych, uchodzącej w świadomości społecznej za „jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego”³⁷. Dodatkowo dyrektywa stosowania wykładni ścieśniającej art. 11 P.o.ś. wynikała z faktu, że nieważność stanowi najcięższą sankcję przewidzianą w K.p.a. dla wadliwej decyzji administracyjnej. Polega ona na uchyleniu wszelkich skutków prawnych, jakie powstały od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji dotkniętej wadą określoną w art. 156 § 1 K.p.a.³⁸

³³ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 45.

³⁴ Por. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 124.

³⁵ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, s. 722.

³⁶ Por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 170.

³⁷ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 123.

³⁸ A. Matan [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, Kraków 2005, kom. do art. 104–269, s. 370.

Tradycyjnie wyróżnia się trzy jakościowe stopnie naruszenia prawa: nieistotne, istotne i rażące. Dwa pierwsze są określone w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁹. Nieistotne naruszenie prawa to takie, które nie miało wpływu na wynik sprawy, istotne zaś – miało wpływ na wynik sprawy. Rażące naruszenie prawa nie jest wprost zdefiniowane ustawowo, ale poszukuje się elementów jego treści na gruncie art. 139 i art. 156 § 1 K.p.a.⁴⁰

Określenie stopnia naruszenia prawa obejmującego „przepisy dotyczące ochrony środowiska”, który uzasadniałby stwierdzenie nieważności wadliwej decyzji administracyjnej, wymagało włączenia do analizy kategorii realizowanych (chronionych) w prawie wartości⁴¹. Powinność ta wypływała z treści uchylonego art. 11 P.o.ś., który wyraźnie nawiązywał do ochrony „pewnych szczególnych dóbr i wartości”, a tym szczególnym dobrem był w tym przypadku „stan środowiska”⁴². Z tego punktu widzenia sankcji nieważności decyzji nie powinno się stosować wówczas, gdy naruszenie przepisów dotyczących ochrony środowiska miało charakter nieistotny, gdyż polegało na takim nieprzystawianiu treści decyzji do wzorca normatywnego, które nie naruszało lub było obojętne w stosunku do realizowanych wartości. Natomiast organy administracji publicznej były obowiązane stwierdzić nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska, jeżeli stwierdziły co najmniej istotne naruszenie prawa, a zatem ustaliły, że treść decyzji odbiega od normatywnego wzorca działania, wskutek czego zrealizowanie powinności stałoby w kolizji lub byłoby niespójne z chronionymi w prawie wartościami albo też powodowałoby brak realizacji tych wartości. Z tym wiązała się jednak dodatkowa trudność, jako że stopień wspomnianej kolizji jest zmienny, a co za tym idzie kategorii nieistotnego i istotnego naruszenia prawa – stopniowalne⁴³. Zauważyć jednocześnie należy, że stopniowalność naruszenia prawa nie polega na stopniowalnym naruszeniu konkretnego (danego) przepisu prawa (elementu normy), gdyż w tym przypadku można mówić tylko – alternatywnie – albo o jego naruszeniu albo nie. Naruszenie poszczególnych przepisów może skutkować różnym stopniem naruszenia prawa,

³⁹ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

⁴⁰ Z. Cieślak, *Decyzja...*, s. 5.

⁴¹ Por. ibidem.

⁴² Por. uzasadnienie wyroku WSA z 24.10.2007 r., II SA/Łd 629/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁴³ Por. Z. Cieślak, *Decyzja...*, s. 5.

w zależności od tego, jaki przepis został naruszony (naruszenie danego przepisu jest istotnym naruszeniem prawa, a innego – nieistotnym). Biorąc pod uwagę okoliczność istnienia stopniowalnego naruszenia prawa, w sytuacjach wątpliwych na gruncie uchylonego art. 11 P.o.ś. duże znaczenie miało skrupulatne wykorzystywanie tzw. mechanizmu rachunku aksjologicznego, zmierzającego do uzgadniania wartości: merytorycznej – stanu środowiska i homeostatycznej – stabilności decyzji administracyjnej⁴⁴.

4. Dokonanie powyższych ustaleń pozwala określić podstawowe skutki uchylecia art. 11 P.o.ś. W tym zakresie należy przede wszystkim zauważyć, że wspomniany przepis nadal znajduje zastosowanie w odniesieniu do stanów faktycznych i zdarzeń prawnych, które zaistniały przed dniem jego uchylecia. Tym samym wadliwość wskazana w art. 11 P.o.ś. pozostaje jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przed 15.11.2008 r. Zatem właściwy organ administracji publicznej, w toku postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności takiej decyzji, obowiązany jest dokonać jej weryfikacji także z punktu widzenia „naruszenia przepisów dotyczących ochrony środowiska”. Bowiem „rozstrzygający dla oceny, czy zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji [...] jest stan prawa w dniu wydania tej decyzji; na taką ocenę nie może mieć wpływu ani późniejsza zmiana prawa, ani tym bardziej zmiana interpretacji tego prawa”⁴⁵. Kwestia stanu prawnego będącego wiążącym dla organu administracji publicznej dokonującego kontroli prawidłowości decyzji jest określona samą konstrukcją nieważności decyzji administracyjnej. Organ stwierdzający nieważność decyzji autorytatywnie wskazuje na ciężką jej wadliwość, obarczającą ją od dnia wydania, czyli ze skutkiem *ex tunc*⁴⁶. Oznacza to zawsze nawiązanie do stanu prawnego z dnia wydania wadliwej decyzji⁴⁷.

Wylimitowanie z systemu obowiązującego prawa art. 11 P.o.ś. nie oznacza, że obecnie wydanie decyzji „z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska” nie może spowodować jej nieważności. Uchylenie powyższego przepisu oznacza powrót, w odpowiednim zakresie, do regulacji ogólnych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego. W zwią-

⁴⁴ Por. Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 100; w kwestii rozumienia pojęć „wartości merytoryczne” i „wartości homeostatyczne” zob. *ibidem*, s. 40–41.

⁴⁵ Wyrok NSA z 28.11.1997 r., III SA 1134/96, ONSA 1998, Nr 3, poz. 101.

⁴⁶ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, s. 714.

⁴⁷ M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 1000.

ku z tym, decyzje w sprawach z zakresu ochrony środowiska podlegają unieważnieniu, jeżeli zawierają wady określone w art. 156 § 1 pkt 1-6 K.p.a. Wśród tych wad można wskazać takie, które na gruncie uchylonego art. 11 P.o.ś. zaliczałyby się do wadliwości polegającej na wydaniu decyzji „z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska”. Są to jednak wyłącznie przypadki nazwanych i nienazwanych wad decyzji stanowiących rażące naruszenie prawa (tutaj – prawa dotyczącego ochrony środowiska)⁴⁸. Oznacza to zaostrenie, w stosunku do stanu prawnego sprzed 15.11.2008 r., kryteriów stwierdzenia nieważności decyzji wydanej „z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska”. Bowiem w świetle aktualnie obowiązujących regulacji, naruszenie to musi mieć charakter rażącego, a nie tylko istotnego. Zatem obejmuje jedynie sytuacje, gdy treść decyzji narusza normatywny wzorzec działania poprzez zaprzeczenie lub brak któregoś z jego elementów, skutkując jednocześnie niemożnością realizacji wartości chronionej prawem (ochrony stanu środowiska)⁴⁹.

W innym aspekcie konsekwencją uchylenia art. 11 P.o.ś. jest zwiększenie dbałości ustawodawcy o stan środowiska, poprzez podwyższenie stopnia trwałości decyzji określanych dotychczasowo jako „naruszające przepisy dotyczące ochrony środowiska”. Wiąże się to z faktem, że wada wymieniona w art. 156 § 1 pkt 7 K.p.a. podlega sanowaniu wskutek upływu dziesięciu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia wadliwej decyzji (art. 156 § 2 K.p.a.). Natomiast niektóre inne przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji, które jednocześnie stanowią „rażące naruszenie przepisów dotyczących ochrony środowiska”, nie podlegają przedawnieniu. W szczególności ma to znaczenie w odniesieniu do przesłanki rażącego naruszenia prawa określonej w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* K.p.a.

Przypomnieć należy również, że wydanie decyzji „z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska” w rozumieniu uchylonego art. 11 P.o.ś. mogło być równocześnie wadą wskazaną w art. 145 § 1 K.p.a., jeżeli przekładała się ona bezpośrednio na treść rozstrzygnięcia. Zatem w tym zakresie, wraz ze zmianą stanu prawnego w związku z wejściem w życie ustawy z 3.10.2008 r., nastąpiło zmniejszenie stopnia surowości sankcji grożącej za wydanie decyzji z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska. Obecnie stanowi ją uchylenie decyzji w trybie wznowienia postępowania.

⁴⁸ Por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op.cit., s. 721.

⁴⁹ Por. Z. Cieślak, *Decyzja...*, s. 5.

nia, a więc przerwanie skutku prawnego decyzji od momentu jej wycofania z obrotu prawnego (*ex nunc*). Tymczasem stwierdzenie nieważności prowadziło do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, a przez to uznania, że rozstrzygnięcie to od samego początku nie było zdolne do wywołania skutków prawnych⁵⁰.

⁵⁰ Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op.cit., s. 625.