

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie w składzie orzekającym:

Przewodniczący:	Jacek Puszek (spr.)
Członkowie:	Monika Szczypka
	Barbara Podlejska

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym 20 sierpnia 2024 r. wniosku
o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie z 30 stycznia 2024 r.
SKO.4103.187.2023, którą stwierdzono nieważność decyzji Prezydenta Miasta Częstochowy z
9 czerwca 2023 r. Nr 250 znak AAB.6730.3.24.2023 w przedmiocie ustalenia sposobu
zagospodarowania i warunków zabudowy terenu obejmującego działki nr ewid. 2/4, 3/4,
4/3, 6/8 oraz części działek nr ewid. 5/1, 6/3 obręb 33 (obszar o powierzchni 24639 m²),
położonego w Częstochowie przy ul. Małopolskiej,

działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 127 § 3 oraz art. 156 § 1, art.
157 § 1 i art. 158 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego orzeka:

**1. uchylić zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Częstochowie z 30 stycznia 2024 r. sygn. SKO.4103.187.2023,**

**2. odmówić stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta
Częstochowy z 9 czerwca 2023 r. Nr 250 znak AAB.6730.3.24.2023 w przedmiocie
ustalenia sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu obejmującego
działki nr ewid. 2/4, 3/4, 4/3, 6/8 oraz części działek nr ewid. 5/1, 6/3 obręb 33
(obszar o powierzchni 24639 m²), położonego w Częstochowie przy ul.
Małopolskiej.**

UZASADNIENIE

Prezydent Miasta Częstochowy decyzją z 9 czerwca 2023 r. Nr 250 znak
AAB.6730.3.24.2023 ustalił sposób zagospodarowania i warunków zabudowy terenu
obejmującego działki nr ewid. 2/4, 3/4, 4/3, 6/8 oraz części działek nr ewid. 5/1, 6/3 obręb
33 (obszar o powierzchni 24639 m²), położonego w Częstochowie przy ul. Małopolskiej.

w piśmie z 20 października 2023 r. zawarł wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta Częstochowy z 9 czerwca 2023 r. nr 250 znak AAB.6730.3.24.2023.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie pismem z 18 grudnia 2023 r. nr SKO.4103.187.2023 zawiadomiło strony o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, by następnie decyzją z 30 stycznia 2024 r. sygn. SKO.4103.187.2023 stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta Miasta Częstochowy z 9 czerwca 2023 r. Nr 250 znak AAB.6730.3.24.2023 w przedmiocie ustalenia sposobu zagospodarowania i warunków terenu obejmującego działki nr ewid. 2/4, 3/4, 4/3, 6/8 oraz części działek nr ewid. 5/1, 6/3 obręb 33 (obszar o powierzchni 24639 m²), położonego w Częstochowie przy ul. Małopolskiej.

złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zważyło, co następuje.

Wniesiony przez wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy skutkuje tym, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie, działając w innym składzie orzekającym niż skład, który wydał decyzję z 30 stycznia 2024 r. sygn. SKO.4103.186.2023, rozpatruje od początku zasadność wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji.

W związku z powyższym należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego określoną w art. 16 k.p.a. jest zasada trwałości decyzji, która stanowi, że decyzja jest ostateczna, jeżeli nie służy od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Przywołana zasada służy stabilizacji i pewności obrotu prawnego, zapewniając podmiotom stosunku prawno-podatkowego ochronę praw nabytych. Możliwość podważenia decyzji ostatecznej narusza ład systemu prawnego, dlatego tylko wyraźnie określone przyczyny mogą prowadzić do wzruszenia decyzji ostatecznej. Tego rodzaju decyzjom przypisuje się przymiot domniemania prawidłowości, a ich wzruszenie może nastąpić tylko w ściśle określonych przypadkach przewidzianych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego lub ustaw szczególnych. Uchylenie lub zmiana decyzji posiadających atrybut ostateczności może nastąpić tylko w następstwie zainicjowania jednego z postępowań, określanych mianem postępowań tzw. "nadzwyczajnych".

Jednym z nadzwyczajnych trybów postępowania jest instytucja stwierdzenia nieważności decyzji, która pozwala na wyeliminowanie z obrotu prawnego rozstrzygnięć ostatecznych na zasadach określonych w art. 156 i następnych k.p.a. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalone jest stanowisko, że w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej nie dokonuje się – jak w postępowaniu zwykłym – oceny przysługujących stronie uprawnień lub ciążących na niej zobowiązań, a ocenia się legalność decyzji wydanej w ww. postępowaniu zwykłym. Ocena dokonywana przez organ administracji dotyczy wyłącznie zbadania, czy kwestionowana wnioskiem nieważnościowym decyzja została dotknięta jedną z wad, określonych w art. 156 § 1 k.p.a.

Zatem przedmiotem tego postępowania nie jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy, która już została rozstrzygnięta kontynuowaną decyzją (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2015 r., I OSK 1021/13, LEX nr 1655816). Warto również zaznaczyć, że wady przesądzające o nieważności mają charakter materialny i tkwią w samej decyzji (postanowieniu) jako akcie stanowiącym podstawę stosunku prawnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lipca 2009 r., II FSK 217/09, LEX nr 549614).

Przed podjęciem rozstrzygnięcia należy w pierwszej kolejności ustalić, czy kwestionowana decyzja jest dotknięta którąkolwiek z wad wymienionych w § 1 art. 156 k.p.a., a w przypadku pozytywnej odpowiedzi, czy nie zachodzi przesłanka negatywna do stwierdzenia nieważności.

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;
- 4) została skierowana do osoby niebędącej 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.

Wyjaśnić należy, że zestawienie przesłanek wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. stanowi zamknięty katalog przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji. Taka redakcja przepisu, zważywszy na nadzwyczajny charakter tej instytucji, nie pozwala na stosowanie wykładni rozszerzającej względem tego przepisu.

Odnosząc się do treści złożonego wniosku o stwierdzenie nieważności oraz zaskarżonej decyzji Kolegium należy przypomnieć, że przesłanki stwierdzenia nieważności stanowią pkt 2 k.p.a. (wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa) oraz pkt 5 (niewykonalność decyzji). W uzasadnieniu decyzji Kolegium ustalono, że decyzja organu pierwszej instancji jest ze sobą sprzeczna albowiem jako rodzaj inwestycji wskazano zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, a następnie wskazano, że inwestycja obejmuje budowę do 9 budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz budynku mieszkalno-usługowego (usługi podstawowe np. sklep osiedlowy, biura, przedszkole) z garażami podziemnymi oraz realizację obiektów infrastruktury i urządzeń technicznych niezbędnych dla funkcjonowania w/w obiektu oraz elementów zagospodarowania terenu w zakresie zapewniającym powiązania funkcjonalne w granicach terenu inwestycji. Skład orzekający uznał, że w sprawie doszło do rażącego naruszenia treści § 2 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy, oraz że decyzja z 9 czerwca 2023 r. Nr 249 znak AAB.6730.3.23.2023 była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.

Zdaniem składu Kolegium orzekającego w ramach ponownego rozpatrzenia sprawy nie można jednak uznać, że w sprawie wystąpiły przesłanki, które zobowiązują do stwierdzenia nieważności decyzji.

Warto przypomnieć, że rażące naruszenie prawa ma miejsce wtedy, gdy w stanie prawnym nie budzącym wątpliwości co do jego rozumienia wydaje się decyzję, która treścią swego rozstrzygnięcia stanowi negację całości lub części obowiązujących przepisów. Treść decyzji można określić jako przeciwstawiającą się tym przepisom na podstawie, których została ona wydana. Naruszenia prawa należy uznać za rażące 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 zanegowania w całości lub w części treści przepisów regulujących stan prawny sprawy” (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. 3 wydanie, Warszawa 2000, s. 663-664).

W orzecznictwie podkreśla się, że rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wówczas, gdy istnieje oczywista sprzeczność pomiędzy treścią przepisu a rozstrzygnięciem objętym decyzją (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 04 grudnia 1986 r. sygn. akt IV SA 716/86; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 1987 r. sygn. akt II SA 2145/86). Rażące naruszenie prawa występuje w sytuacji, gdy interpretacja obowiązującego przepisu prawa nie nasuwa jakichkolwiek wątpliwości i którego treść bez żadnych sporów może zostać ustalona, zaś organ narusza go w sposób oczywisty nie dający się w żadnej mierze pogodzić z zasadą praworządności (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 października 2008 r., II OSK 1306/07, z 17 lipca 2008 r., II OSK 888/07). Warto również zaznaczyć, że traktowanie naruszenia prawa, jako "rażącego" może mieć miejsce tylko wyjątkowo - gdy jego waga jest znacznie większa niż stabilność ostatecznej decyzji, a więc stwierdzenie nieważności może dotyczyć tylko przypadków ewidentnego bezprawia, którego nigdy nie można usprawiedliwiać ani tolerować (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1893/10). Wskazuje się, że o rażącym naruszeniu prawa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz skutki społeczne wywołane decyzją. Za "rażące" należy uznać wyłącznie takie naruszenie prawa, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia zasady praworządności (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 maja 2017 r. II OSK 2405/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Skład Kolegium orzekający w ramach ponownego rozpatrzenia sprawy zauważa, że w decyzji jako rodzaj inwestycji wskazano zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, a następnie wskazano, że inwestycja obejmuje budowę do 9 budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz budynku mieszkalno-usługowego. Niewątpliwie organ przez pomyłkę błędnie wskazał rodzaj zabudowy przez co decyzja zawiera w sobie sprzeczność, jeśli zestawia się wskazany opis z treścią całej decyzji. Zdaniem składu orzekającego opisanego błędu nie można jednak

automatycznie utożsamiać z rażącym naruszeniem prawa, co w konsekwencji powinno skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji. W sprawie nie doszło bowiem do ustalenia warunków zabudowy niezgodnie z treścią wniosku czy też w sprzeczności z ustaleniami stanu faktycznego zawartymi w analizie urbanistycznej. Decyzja jednoznacznie ustala rodzaj zabudowy oraz jej parametry, z których wynika, że planowana inwestycja polega na budowie 9 budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz budynku mieszkalno-usługowego. W tym kontekście zawarcie w jednym miejscu decyzji określenia „zabudowa jednorodzinna” z rozwinięciem, że planowana inwestycja polega na budowie 9 budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz budynku mieszkalno-usługowego nie powinno być uznane za wadę, która rażąco narusza prawo.

Odnosząc się z kolei do społecznych skutków opisanego błędu, a konkretnie argumentacji wskazującej na wprowadzenie w błąd stron postępowania, warto zauważyć, że zawiadomienia o wszczęciu postępowania i o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym nie zawierają określenia rodzaju zabudowy. W zawiadomieniach tych wskazano na przedmiot postępowania, co oznacza, że strony od momentu wszczęcia były zawiadomione, że postępowanie dotyczy ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie 9 budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz budynku mieszkalno-usługowego. Z tej przyczyny trudno uznać, że bezpośrednią przyczyną niezłożenia środka odwoławczego od decyzji Prezydenta Miasta Częstochowy było wprowadzenie w błąd poprzez zamieszczenie w jednym miejscu decyzji dwóch wyrazów „zabudowa jednorodzinna”, podczas gdy od początku postępowania jak i z treści decyzji wynika jednoznacznie czego dotyczy przedmiotowa decyzja.

Skład Kolegium orzekający w drugiej instancji nie podziela również stanowiska, że decyzja z 9 czerwca 2023 r. Nr 250 znak AAB.6730.3.24.2023 była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.

Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem, wskazana w art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. niewykonalność decyzji zachodzi wówczas, gdy nie ma możliwości technicznych jej wykonania lub istnieją prawne nakazy bądź zakazy, które stwarzają nieusuwalną przeszkodę w wykonaniu praw lub obowiązków ustanowionych w decyzji. Niewykonalność prawna oznacza więc brak możliwości zastosowania się do decyzji z uwagi na istniejący w obowiązującym porządku prawnym zakaz lub nakaz określonego zachowania pozostający w sprzeczności z wydaną decyzją (tak np. w wyroku NSA z 8 lutego 2022 r., III OSK 951/21).

Z przedstawionych okoliczności sprawy nie wynika w żaden sposób by decyzja Prezydenta Miasta Częstochowy była na niewykonalna w opisanym wyżej rozumieniu. Nie można bowiem uznać, że błędne określenie rodzaju zabudowy uniemożliwia realizację przedmiotowej inwestycji z uwagi na przesłanki natury technicznej lub prawnej, w sytuacji gdy decyzja w pozostałym zakresie jednoznacznie wskazuje rodzaj inwestycji, a także jej parametry i wskaźniki.

Biorąc powyższe pod uwagę skład orzekający Kolegium uznał za zasadne uchylić decyzję Kolegium z 30 stycznia 2024 r. sygn. SKO.4103.187.2023 i orzekł o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Częstochowy z 9 czerwca 2023 r. Nr 250 znak AAB.6730.3.24.2023 w przedmiocie ustalenia sposobu zagospodarowania i warunków

zabudowy terenu obejmującego działki nr ewid. 2/4, 3/4, 4/3, 6/8 oraz części działek nr ewid. 5/1, 6/3 obręb 33 (obszar o powierzchni 24639 m²), położonego w Częstochowie przy ul. Małopolskiej.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Na decyzję tę przysługuje stronie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2, 44-101 Gliwice. Skargę do Sądu wnosi się za pośrednictwem tutejszego organu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji. Zgodnie z art. 57 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zwanej dalej p.p.s.a.) skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać: 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, 2) oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy, 3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

Wpis stały od skargi wynosi 200,00 zł

Stronie może być przyznane prawo pomocy na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych (art. 243 § 1 p.p.s.a.). Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1 p.p.s.a.). W myśl art. 254 § 1 p.p.s.a. wniosek o przyznanie prawa pomocy oraz wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej składa się do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Strona, która nie ma miejsca zamieszkania, pobytu lub siedziby na obszarze właściwości sądu, o którym mowa w § 1, może złożyć wniosek w innym wojewódzkim sądzie administracyjnym. Wniosek ten przesyła się niezwłocznie do sądu właściwego (§2).

Skład orzekający:

Przewodniczący składu orzekającego

CZŁONEK

SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO

mgr Jacek Puszek

CZŁONEK

SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO

mgr Monika Szczępka

CZŁONEK

SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO

mgr Barbara Podlejska

Otrzymują :

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.
- 11.
- 12.
- 13.
- 14.
- 15.
- 16.
- 17.
18. MZD,
19. Urząd Miasta Częstochowy Wydział Mienia i Nadzoru Właścicielskiego,
20. Urząd Miasta Częstochowy, Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej
21. aa.