

**Wyrok z dnia 23 stycznia 2003 r.**

**III RN 3/02**

**Stwierdzenie nieważności części decyzji administracyjnej może nastąpić, gdy tylko ta część zawiera wady z art. 156 § 1 k.p.a., które jednak nie wywierają wpływu na treść pozostałych rozstrzygnięć, mogących samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym.**

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Józef Iwulski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Ryszarda Walczaka, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 stycznia 2003 r. sprawy ze skargi J. Spółki Węglowej SA w J.Z. na decyzję Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 26 marca 1999 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej opłat za wprowadzanie zanieczyszczeń do środowiska, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości[...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2001 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

### **U z a s a d n i e n i e**

Minister Sprawiedliwości wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2001 r. [...] w sprawie ze skargi J. Spółki Węglowej S.A. w J.Z. na decyzję Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 26 marca 1999 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej opłat za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza. Zarzucił rażące naruszenie art. 22 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., art. 86 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6 ze zm.; obecnie jednolity

tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) oraz § 1 ust. 1, § 2 i § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1990 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian (Dz.U. Nr 42, poz. 245 ze zm.). Na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi.

Decyzją z dnia 28 października 1996 r. wydaną z upoważnienia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 i art. 157 § 1 i 2 k.p.a., po rozpatrzeniu wniosku J. Spółki Węglowej S.A., stwierdzono nieważność decyzji Wojewody K. z dnia 19 marca 1991 r. w części dotyczącej ustalenia opłat ze stuprocentową zwyżką za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza w 1990 r. przez Kopalnię Węgla Kamiennego „P.”. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, decyzją z dnia 26 marca 1999 r. wydaną z upoważnienia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa utrzymano w mocy decyzję z dnia 28 października 1996 r. W uzasadnieniu tej decyzji podniesiono, że wydanie decyzji stwierdzającej nieważność decyzji Wojewody K. nastąpiło z uwagi na to, iż orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 1991 r. przepis § 12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1990 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian został uchylony jako niezgodny z art. 86 ust. 3 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz z art. 41 pkt 8 i art. 67 ust. 2 Konstytucji. Uchylony przepis nakazywał stosowanie 100% zwyżki stawek na terenie województwa k. Wskazano ponadto, że decyzja stwierdzająca w części nieważność decyzji organu pierwszej instancji, jakkolwiek dotyczy opłat za korzystanie ze środowiska, to nie jest decyzją ustalającą te opłaty. Stwierdzenie nieważności decyzji w części stanowi jedynie usunięcie z obrotu prawnego tej części decyzji, która obarczona jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. W sprawie opłata została ustalona na podstawie informacji złożonej przez stronę, zatem decyzja ustalająca opłatę wydana została zgodnie z art. 86f ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, a stwierdzenie jej nieważności jedynie w części powoduje, że część decyzji nieobarczona wadą zachowuje swoją ważność od dnia kiedy decyzja stała się ostateczna.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 5 czerwca 2001 r. uchylił zaskarżoną przez J. Spółkę Węglową decyzję i poprzedzającą ją decyzję Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28 października 1996 r. Przyjął, że została wydana ostateczna decyzja z zastosowaniem przepisu, który w

wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego został uchylony w całości jako sprzeczny z Konstytucją i ustawą. Zasadne było więc zastosowanie trybu stwierdzenia nieważności decyzji. NSA powołał się na swoje orzecznictwo dotyczące stosowania art. 156 k.p.a. (wyroki NSA z dnia 21 stycznia 1988 r., IV SA 859/87, ONSA 1990 r. z. 2-3, poz. 25 oraz z dnia 31 marca 1998 r., I SA 1838/97, LEX nr 44510) i przychylił się do stanowiska, że możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w części dotkniętej wadą. Dotyczyć to może jednak tylko sytuacji, gdy rozstrzygnięcie decyzji składa się z kilku elementów, z których każdy mógłby być przedmiotem osobnej decyzji. Stwierdzenie nieważności decyzji w części jest możliwe, lecz tylko wówczas, jeżeli wada dotyczy takich elementów rozstrzygnięcia, którym można przypisać cechę decyzji częściowej. Zdaniem Sądu w rozpoznawanej sprawie taka sytuacja nie zaistniała. Decyzją Wojewody K. z dnia 19 marca 1991 r. wymierzono KWK „P.” opłatę za gospodarcze korzystanie ze środowiska w 1990 r., która ustalona została w oparciu o przepisy obowiązujące w dacie orzekania i stanowiła sumę stawki podstawowej i kwoty wynikającej z zastosowania zwwyżki o 100%, jednakże bez wyodrębnienia poszczególnych stawek. Nie było więc zdaniem NSA podstaw do stwierdzenia nieważności tej decyzji w części, bowiem nie było takich części jako elementów rozstrzygnięcia zawartego w decyzji o wymierzeniu opłaty. Zdaniem NSA decyzja zawierająca stwierdzenie nieważności decyzji "w części dotyczącej ustalenia opłat ze stuprocentową zwwyżką" jest nieczytelna, co do zakresu rozstrzygnięcia. Przede wszystkim zaś decyzja o stwierdzeniu nieważności odnosi się do części decyzji pierwotnej, która nie została w niej wyodrębniona.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, wyrok NSA zapadł z rażącym naruszeniem przepisów prawa powołanych na wstępie rewizji nadzwyczajnej. Nie można bowiem zgodzić się ze stanowiskiem NSA, że decyzja Wojewody K. o wysokości opłaty za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza nie składa się z dwóch elementów, którym można przypisać cechy decyzji częściowej. Obejmuje ona bowiem opłatę podstawową wymierzoną w oparciu o art. 86 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, § 1, § 2 i § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1990 r., a ponadto opłatę podwyższoną o 100%, wymierzoną na podstawie § 12 ust. 1 tego rozporządzenia. Pomimo podania w decyzji wysokości opłaty w jednej kwocie, składa się ona więc z dwóch elementów dotyczących różnych kwestii, którym można przypisać cechy decyzji częściowej. Decyzja rozstrzyga odrębne kwestie, przy czym co do jednej rozstrzygnięcie jest zgodne z przepisami, a co do drugiej

decyzja dotknięta jest wadą powodującą jej nieważność. Brak jest więc uzasadnienia dla stwierdzenia nieważności decyzji również w części niewadliwej. Przemawia za tym wyrażona w art. 16 § 1 k.p.a. zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, odnosząca się nie tylko do całości decyzji, lecz także do jej części, która nie jest dotknięta wadą. Minister Sprawiedliwości odwołał się do poglądu wyrażonego w wyroku NSA z dnia 3 grudnia 1990 r., II SA 740/90 (ONSA 1991 r. z. 1, poz. 7), według którego nie ma uzasadnienia eliminowanie z obiegu prawnego prawidłowych rozstrzygnięć w pozostałych częściach, jeżeli tylko fragmenty decyzji rażąco naruszają prawo. Nadto Minister Sprawiedliwości podniósł, że brak możliwości stwierdzenia nieważności decyzji organu pierwszej instancji tylko w części dotyczącej 100% zwyczajki opłat za korzystanie ze środowiska prowadziłby do przyjęcia mylnego założenia, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności stosowania tej zwyczajki opłat z przepisami ustawy było szansą dla korzystających ze środowiska na całkowite zwolnienie z obowiązku ponoszenia opłat. Stwierdzenie bowiem nieważności decyzji w całości powoduje, że wskutek upływu 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym korzystano ze środowiska, nie istnieje możliwość wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W doktrynie i orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności części decyzji administracyjnej (por. wyroki NSA z dnia 21 grudnia 1999 r., IV SA 2311/97, LEX nr 48738; z dnia 5 października 1999 r., IV SA 1502/97, LEX nr 47792; z dnia 19 maja 1999 r., IV SA 270/96, LEX nr 47289; z dnia 31 marca 1998 r., I SA 1838/97, LEX nr 44510; z dnia 29 stycznia 1998 r., IV SA 583/96, LEX nr 45666; oraz z dnia 21 stycznia 1988 r., IV SA 859/87, ONSA 1990 r. z. 2-3, poz. 25, OSP 1991 r. z. 4, poz. 95 z glosą T. Wosia, NP 1990 r. nr 4-6, s. 253 z glosą M. Armaty; a także uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 23 lutego 1998 r., OPS 6/97, ONSA 1998 r. z. 2, poz. 40). Możliwość taka występuje w szczególności wówczas, gdy rozstrzygnięcie decyzji składa się z kilku elementów, z których każdy mógłby być przedmiotem rozstrzygnięcia w osobnej decyzji, co określane jest także jako wydanie decyzji składającej się z kilku decyzji częściowych (przedmiotowo lub podmiotowo - por. uzasadnienie wyroku NSA z dnia 3 grudnia 1990 r., II SA 740/90, ONSA 1991 r. z. 1, poz. 7). Słusznie jednak podkreśla się, że ze względu na dużą

różnorodność spraw trudno wskazać regułą generalną, kiedy jest możliwe stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w części. Podaje się, że jest to możliwe, gdy pozostałe w mocy rozstrzygnięcia decyzji mogą mieć - w świetle norm materialnego prawa administracyjnego z jednej strony - samodzielny byt prawny, a z drugiej, ich treść nie jest determinowana rozstrzygnięciem wadliwym, pozbawionym mocy wiążącej. Unieważnienie części decyzji może więc nastąpić wtedy, gdy tylko część unieważniana zawiera wady z art. 156 § 1 k.p.a., a wadliwość rozstrzygnięcia nie wywiera wpływu na treść pozostałych rozstrzygnięć zawartych w decyzji. Ponadto, wolny od wad fragment decyzji, któremu nie odmawia się skuteczności, powinien stanowić rozstrzygnięcie, mogące samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym. Nie jest więc prawidłowa przyjęta w zaskarżonym wyroku wykładnia, że unieważnienie części decyzji może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy składa się ona z wyodrębnionych części (decyzji częściowych). Istotne jest bowiem to, czy można w sposób niebudzący wątpliwości wyodrębnić element decyzji dotknięty wadą i stwierdzić nieważność decyzji w tym zakresie, a pozostałe rozstrzygnięcie będzie mogło samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym.

W orzeczeniu z dnia 17 grudnia 1991 r., U 2/91 (OTK 1991 r. nr 1, poz. 10) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niezgodny z ustawą i Konstytucją jest § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1990 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian. Przepis § 12 ust. 1 stanowił, że na terenie województwa k. ustala się opłaty według stawek o 100% wyższych niż określone w rozporządzeniu. Słusznie więc wywodzi w rewizji nadzwyczajnej Minister Sprawiedliwości, iż stosowanie tego przepisu polegało na pobraniu opłaty podstawowej na podstawie art. 86 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz § 1, § 2 i § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1990 r., a ponadto podwyższeniu jej o 100% na podstawie § 12 ust. 1 tego rozporządzenia. Decyzja określała więc jedną opłatę, ale składała się ona z dwóch części (opłaty podstawowej i z jej zwiększenia o 100%). Rozdzielenie tych części jest możliwe i polega na zwykłym zabiegu matematycznym. Wadą dotknięta jest przy tym tylko część decyzji dotycząca zwiększenia opłaty o 100%. Możliwe jest więc stwierdzenie nieważności tej części decyzji, a pozostały jej element może samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym. Można się zgodzić z NSA, że decyzja zawierająca stwierdzenie nieważności decyzji "w części dotyczącej ustalenia opłat ze stuprocentową wyższą" jest niezbyt czytelna co do zakresu rozstrzygnięcia.

Lepszym sformułowaniem byłoby stwierdzenie nieważności decyzji co do określonej kwoty opłaty. Jest to jednak kwestia, którą można (w razie wątpliwości co do treści decyzji) wyjaśnić na podstawie art. 113 § 2 k.p.a.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy, uwzględniając rewizję nadzwyczajną na podstawie art. 393<sup>13</sup> § 1 k.p.c. w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.), orzekł jak w sentencji wyroku.

=====