

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach w składzie orzekającym:

Przewodniczący: Marcin Cecot Wiceprezes Kolegium
Członkowie: Róża Kowalkowska- Zmarzlik (sprawozdawca)
Anna Orlińska

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 marca 2026r. sprawy, wszczętej z urzędu, w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Nr 1/2025 Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów z dnia 31.10.2025r. Znak: GNI.6220.2.2025 o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.:”Eksploatacja sposobem odkrywkowym glin kamionkowych i piaskowców jako kopaliny towarzyszącej z części złoża Baranów o pow. 3,53ha w obszarze górniczym o pow. 5,35ha na działce nr ewid. 6574/3, prowadzonym na wniosek EKO-BYŚ Sp. z o.o., ul. Wólczyńska 249, 01-919 Warszawa

-na podstawie art. 157 § 1, art. 17 pkt 1, art.158 § 1 oraz art. 156 § 1pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego /t.j. Dz. U. z 2025r., poz. 1691/

- odmawia stwierdzenia nieważności ww. decyzji Nr 1/2025 Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów z dnia 31.10.2025r. Znak: GNI.6220.2.2025.

UZASADNIENIE

Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów, decyzją Nr 1/2025 z dnia 31.10.2025r. Znak: GNI.6220.2.2025 określił środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pn.:”Eksploatacja sposobem odkrywkowym glin kamionkowych i piaskowców jako kopaliny towarzyszącej z części złoża Baranów o pow. 3,53ha w obszarze górniczym o pow. 5,35ha na działce nr ewid. 6574/3, prowadzonym na wniosek EKO-BYŚ Sp. z o.o., ul. Wólczyńska 249, 01-919 Warszawa.

Następnie, postanowieniem z dnia 31.10.2025r. znak: GNI.6220.2.4.2025 Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów, po rozpoznaniu złożonego w dniu 07.05.2025r. a zatem przed wydaniem ww. decyzji, wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu Stowarzyszenia Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, z siedzibą w Bystrej, ul. Jasna 17, 43-360 Bystra, zwanego dalej Stowarzyszeniem, odmówił dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia. Postanowienie to podpisane zostało przez ww. organ, w formie elektronicznej, w dniu 03.11.2025r., a zatem po wydaniu ww. decyzji.

Pismem z dnia 26.01.2026r. Stowarzyszenie zwróciło się do Kolegium z wnioskiem o stwierdzenie nieważności ww. decyzji z dnia 31.10.2025r. Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.:”Eksploatacja sposobem odkrywkowym glin kamionkowych i piaskowców jako kopaliny towarzyszącej z części złoża Baranów o pow. 3,53ha w obszarze górniczym o pow. 5,35ha na działce nr ewid. 6574/3, prowadzonym na wniosek EKO-BYŚ Sp. z o.o.” oraz o wznowienie postępowania w tej sprawie i wstrzymanie wykonania decyzji organu I instancji.

Jako podstawę prawną wniosku wskazano art. 157 § 1 i 2 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z tym, że jak stwierdziło Stowarzyszenie, Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów rażąco naruszył art. 31 § 2 k.p.a. poprzez nierozpatrzenie wniosku Stowarzyszenia o dopuszczenie go do udziału w postępowaniu, jeszcze w trakcie postępowania pierwszo instancyjnego, pomimo spełnienia przez Stowarzyszenie wszystkich przesłanek umożliwiających dopuszczenie go do udziału we wskazanym postępowaniu. Jednocześnie Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot w Bystrej wniosło o dopuszczenie Stowarzyszenia do udziału we wszczętym przez Kolegium postępowaniu, na prawach strony.

W związku z powyższym Kolegium, pismem z dnia 16.02.2026r. znak:SKO.OŚ-60/764/24/2026 wszczęło, z urzędu postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności ww. decyzji co jest równoznaczne z dopuszczeniem Stowarzyszenia do udziału w niniejszym postępowaniu. W ocenie Kolegium, we wniosku Stowarzyszenie, wskazało przepis prawa, którego rażące naruszenie zarzuciło i dlatego Kolegium postanowiło, z urzędu wszcząć postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji.

Jednocześnie Kolegium zawiadomiło wszystkie Strony i osoby zainteresowane, że stosownie do treści art. 10 § 1 k.p.a., że mogą zapoznać się i wypowiedzieć w zakresie zgromadzonego materiału dowodowego w w/w sprawie w siedzibie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, Aleja IX Wieków Kielc 3, 25- 516 Kielce, złożyć wypowiedzi wnioski oraz zastrzeżenia, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego pisma.

Ponieważ we wniosku o stwierdzenie nieważności ww. decyzji Stowarzyszenie wniosło jednocześnie o wznowienie postępowania w tej sprawie, w związku z tym pismem z dnia 16.02.2026r. znak; SKO. OŚ-60/5175/300/2025 przekazało tę sprawę, na podstawie art. 65 § 1 K.p.a. do Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów, celem załatwienia, zgodnie z właściwością.

W dniu 19.11.2025r. Stowarzyszenie złożyło w Kolegium zażalenie na ww. postanowienie Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów o odmowie dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, a Kolegium, po jego rozpoznaniu, postanowieniem z dnia 16.02.2026r. znak:SKO.OŚ-60/4607/260/2025 uchyliło w całości zaskarżone postanowienie organu I instancji i umorzyło postępowanie w sprawie dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału na prawach strony w ww. postępowaniu administracyjnym, z uwagi na jego bezprzedmiotowość.

Na ww. postanowienie Kolegium żadna ze stron nie złożyła środka zaskarżenia.

W dniu 11.03.2026r. do Kolegium wpłynęło pismo z dnia 11.03.2026r. Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów, w którym organ odniósł się do zarzutów zawartych we wniosku Stowarzyszenia o stwierdzenie nieważności ww. decyzji. Organ wyjaśnił, że nie zostały w sprawie spełnione łącznie przesłanki określone w art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. co skutkowało odmową dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu na prawach strony. Organ podkreślił, że nawet gdyby organ rozpatrzył wniosek Stowarzyszenia przed dniem wydania decyzji i tak nie mogłoby zapaść inne rozstrzygnięcie, ponieważ Stowarzyszenie nie wykazało spełnienia przesłanek określonych w art. 31 § 2k.p.a. Nie można zatem mówić o jakimkolwiek naruszeniu art.31 § 1 pkt 2k.p.a.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach zważyło, co następuje:

Zasada trwałości decyzji administracyjnych, zawarta w art. 16 § 1 k.p.a. w swoim formalnym aspekcie wyraża się w tym, że ostateczne decyzje obowiązują tak długo, dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawnym. Jest to tzw. domniemanie mocy obowiązującej decyzji. Zasada trwałości decyzji administracyjnej powinna skutkować honorowaniem stanu prawnego wynikającego z ostatecznej decyzji. Oznacza to, że ani sąd, ani organ administracyjny nie są uprawnieni do jej kwestionowania, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności i są nią związani dopóki ostateczna decyzja rozstrzygająca określoną kwestię pozostaje w obrocie prawnym. Jej adresaci mają natomiast prawo oczekiwać, że decyzja ponownie rozstrzygająca tę sprawę, co do jej istoty nigdy nie zapadnie. Zasada ta, zwana *res iudicata* (tj. powaga rzeczy osądzonej) zapewniająca stabilizację i pewność obrotu prawnego została zabezpieczona sankcją nieważności (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.) przed ponownym rozstrzygnięciem tożsamej sprawy.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest postępowaniem nadzwyczajnym, stanowiącym formę nadzoru. Przedmiotem tego postępowania jest wyłącznie ustalenie, czy ostateczna decyzja administracyjna poddana nadzorowi w trybie nadzwyczajnym jest dotknięta którąkolwiek z wad wymienionych w art. 156 § 1 K.p.a. oraz czy nie występują przesłanki negatywne, wymienione w art. 156 § 2 K.p.a.

Wady decyzji muszą tkwić w samej decyzji i godzić 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.

Ich źródłem może być przede wszystkim naruszenie prawa materialnego, ale ponadto również naruszenia szczególnie istotnych przepisów procesowych, takich jak dotyczących toku instancji administracyjnych, stosunku wzajemnego środków weryfikacji decyzji w trybie zwykłym, a w trybach nadzwyczajnych – dopuszczalności dysponowania postępowaniem i prawami przez strony postępowania (por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, Nb 28 i 6–7).

Cechą charakterystyczną postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest to, że w jego trakcie nie dokonuje się – jak w postępowaniu zwykłym – oceny przysługujących stronie uprawnień lub ciążących na niej zobowiązań, a ocenia się legalność decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym.

Zatem przedmiotem tego postępowania nie jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy, która już została rozstrzygnięta kontrolowaną decyzją. W ramach tego postępowania organ nie może dokonywać nowych lub dodatkowych ustaleń faktycznych, ani też kwestionować stanu faktycznego sprawy zakończonej decyzją, stanowiącą przedmiot kontroli prowadzonej w tym postępowaniu nadzorczym (por. wyroki NSA: z 16 stycznia 2014 r., II GSK 1617/12; z 25 kwietnia 2013 r., I OSK 1822/11; z 22 stycznia 2015 r., I OSK 1021/13).

Ocena dokonywana przez organ administracji dotyczy wyłącznie zbadania, czy kwestionowana wnioskiem nieważności decyzja została dotknięta jedną z wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a.

W myśl 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 załatwiono milcząco;
- 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.

Według art. 156 § 2 k.p.a. nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Przedmiotem kontroli Kolegium orzekającego w niniejszej sprawie była decyzja Nr 1/2025 z dnia 31.10.2025r. Znak: GNI.6220.2.2025 Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów, którą określono, na wniosek EKO-BYŚ Sp. z o.o., środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pn.: "Eksploatacja sposobem odkrywkowym glin kamionkowych i piaskowców jako kopaliny towarzyszącej z części złoża Baranów o pow. 3,53ha w obszarze górniczym o pow. 5,35ha, na działce nr ewid. 6574/3.

Decyzja ta jest ostateczna.

Kontrola akt wykazała, że decyzję wydał organ właściwy. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 1 pkt 2, art. 75 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 75 ust. 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko zwanej dalej ustawą, organem właściwym do przeprowadzenia postępowania pierwszo instancyjnego jest Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów.

Podstawa prawna kontrolowanej decyzji opiera się na przepisach ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach nie orzeka w ramach uznania administracyjnego, a decyzja ta ma charakter związany.

Kolegium w niniejszym postępowaniu nie znalazło innych wad, wyliczonych w art. 156 § 1 pkt 1 i 3–6 k.p.a. oraz ustanowionych w przepisach odrębnych (których dotyczy art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.), które uzasadniałyby konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia, jak wynika z art. 72 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko stanowi etap poprzedzający postępowanie w przedmiocie udzielania decyzji o warunkach zabudowy albo pozwolenia na budowę. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (w tym drugim

przypadku, jeśli został stwierdzony obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko). Zgodnie natomiast z art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy, przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia takiej oceny został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy.

Biorąc pod uwagę opis i zakres inwestycji zawarte w dołączonej do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach Karcie Informacyjnej Przedsięwzięcia, zasadnie przyjęto, iż planowana inwestycja stanowi przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko - § 3 ust. 1 pkt 40 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko /Dz. U.z 2019r., poz. 1839 ze zm./, dla którego nie jest wymagana obligatoryjnie ocena oddziaływania na środowisko.

Po uzyskaniu opinii co do braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wydanych przez: Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Kielcach, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Skarżysku-Kamiennej, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarząd Zlewni w Radomiu organ właściwy w sprawie wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

Powyższe działania organu I instancji należy, w ocenie Kolegium, ocenić jako formalnie prawidłowe.

W kontrolowanej sprawie, zarzuty wniosku Stowarzyszenia o stwierdzenie nieważności ww. decyzji skoncentrowały się de facto na postępowaniu przed wydaniem decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów z punktu widzenia przesłanek nieważnościowych określonych w art.156 § 1 pkt 2 k.p.a., a szczególnie na, w ocenie Stowarzyszenia, rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu tego przepisu wynikającym głównie z braku rozpoznania organu, przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie, wniosku o dopuszczenie Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu.

Tymczasem określona w art.156 § 1 pkt 2 k.p.a. przesłanka "rażącego naruszenia prawa" nie została przez ustawodawcę zdefiniowana ani bliżej określona. Jednakże zagadnienie tej postaci kwalifikowanej wadliwości aktu administracyjnego było wielokrotnie przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz doktryny.

Ostatecznie upowszechnił się pogląd, w myśl którego o rażącym naruszeniu prawa decydują trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze, czyli skutki, jakie wywołuje dany akt. Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany "w bezpośrednim rozumieniu", to znaczy taki, który nie wymaga stosowania (skomplikowanych metod) wykładni prawa. Natomiast skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności – skutki gospodarcze lub społeczne naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządne państwa. (por. m.in.: wyroki NSA: z 09.02.2005 r., OSK 1134/04; z 13.07.2017 r., I OSK 2721/15; z 24.01.2018 r., II OSK 1931/17 – dostępne CBOSA; W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2013, s. 190; E. Śladkowska, Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2013, s. 200). Konieczne jest przy tym, aby

stwierdzone naruszenie miało znacznie większą wagę, aniżeli stabilność decyzji ostatecznej, o której stanowi art. 16 k.p.a.

Rażące naruszenie może dotyczyć zarówno przepisów prawa materialnego, jak i przepisów ustrojowych (kompetencyjnych), a nawet procesowych, o ile takie naruszenie procedury pozostaje w związku z ostatecznym rozstrzygnięciem sprawy (por. wyrok NSA z 13.09.2007 r., II OSK 1212/06, CBOSA; por. też M. Jaśkowska [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2018, uw. III.C.2 do art. 156), czyli przekłada się bezpośrednio na treść decyzji (zob. E. Śladkowska, Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym, s. 231).

Przy rażącym naruszeniu prawa nie chodzi zatem o każde wadliwie zastosowanie prawa lub błędną jego wykładnię, ale o naruszenie prawa w stopniu najwyższym, którego ciężar gatunkowy jest tak duży, że wyklucza możliwość dalszego funkcjonowania decyzji w obrocie prawnym.

Bezspornym jest też, że prowadząc postępowanie w trybie nieważnościowym, organ ogranicza się jedynie do poszukiwania kwalifikowanych uchybień lub wadliwości, opierając się zasadniczo na dowodach zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym wydanie weryfikowanej decyzji, zaś przy orzekaniu uwzględnia stan faktyczny i prawny obowiązujący w dacie wydania tej decyzji.

Kolegium nie podziela zarzutów Stowarzyszenia stawianych kontrolowanej decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów, ponieważ dotyczą postępowania organu przed wydaniem decyzji.

Tymczasem wady decyzji muszą tkwić w samej decyzji a nie w postępowaniu zmierzającym do jej wydania.

Istotnym jest także to, że organ wydał postanowienie w dniu 31.10.2025r., którym rozpoznał wniosek Stowarzyszenia o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Istotnym jest to, że podpisanie tego postanowienia przez organ nastąpiło po wydaniu decyzji kończącej to postępowanie.

W ocenie Stowarzyszenia za rażące należy ocenić naruszenie ww. art. 31 § 2 k.p.a., ponieważ organ, wbrew ww. przepisowi, nie wydał postanowienia, o którym mowa w tym przepisie przed wydaniem decyzji kończącej to postępowanie.

Kolegium, po dokonaniu analizy akt w trybie nadzwyczajnym, nie dopatrzyło się w niniejszej sprawie naruszenia art. 31 § 2 k.p.a., w stopniu rażącym.

Zgodnie z art. 31 § 1 K.p.a., organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione jej celami statutowymi oraz przemawia za tym interes społeczny.

W niniejszej sprawie wnioskiem z dnia 07.05.2025r. Stowarzyszenie zwróciło się do Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w ww. postępowaniu, na podstawie art. 31 § 1 k.p.a., albo na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W odniesieniu do powyższych okoliczności podkreślić należy, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności nie zmierza do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, która była już rozstrzygnięta decyzją ostateczną, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego aktów dotkniętych kwalifikowaną wadliwością.

Jak wyjaśniono wyżej, rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wówczas, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może zostać zaakceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa.

Rażące naruszenie prawa zachodzi w przypadku naruszenia przepisu niepozostawiającego wątpliwości co do jego bezpośredniego rozumienia.

Nie chodzi tu o błędy w wykładni prawa, ale o niedopuszczalne przekroczenie prawa, dodatkowo w sposób jasny i niedwuznaczny. Oczywistość naruszenia prawa ma miejsce w szczególności wówczas, gdy decyzja została wydana wbrew zakazom lub nakazom ustawionym w przepisie, jak również wówczas gdy, wbrew przesłankom przepisu nadano prawa lub nałożono obowiązki lub też odmówiono ich nadania. Rozstrzygające dla oceny, czy zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności z powodu rażącego naruszenia jest stan prawny z dnia wydania decyzji. Na taką ocenę nie może mieć wpływu ani późniejsza zmiana prawa, ani zmiana interpretacji prawa (vide: wyrok NSA z dnia 12 września 2012 r. w sprawie I OSK 1107/11; wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie II OSK 146/11; wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie II OSK 2449/10; wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie II OSK 972/07; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie II SA/Bk 58/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zdaniem Kolegium, w niniejszych okolicznościach sprawy, podnoszone przez Stowarzyszenie zarzuty mogłyby stanowić ewentualnie podstawę do rozpoznania przez organ odwoławczy odwołania od decyzji organu I instancji, jednakże nie mogą być one podstawą do stwierdzenia nieważności takiej decyzji.

Nadto, jak już wyżej wskazano. ww. wniosek Stowarzyszenia przekazany został przez Kolegium do organu I instancji celem podjęcia działań, w trybie wznowienia postępowania.

Wobec powyższych okoliczności Kolegium uznało, iż w niniejszej sprawie brak jest przesłanek do tego, aby wyeliminować zaskarżoną decyzję z obrotu prawnego, w trybie nadzwyczajnym.

Analizując zarzuty Stowarzyszenia, w oparciu o przedłożone akta sprawy Kolegium wyjaśnia, że wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji jest możliwe tylko w przypadkach wyraźnie wskazanych w ustawie, a więc w razie wystąpienia jednej z przesłanek z art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a., którego treść wyżej przytoczono. Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie nastąpiła.

Rozważenia wymaga, czy stosownie do wniosku Stowarzyszenia, naruszeniu art. 31 § 2 k.p.a. można przypisać charakter rażącego naruszenia prawa.

W ocenie Kolegium, stanowiąca podstawę prawną kontrolowanej decyzji ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko nie zawiera normy prawnej, która wskazywałaby, że każde naruszenie zasad dotyczących udziału Stowarzyszenia w postępowaniu powinno skutkować bezwzględną eliminacją z obrotu prawnego wydanych rozstrzygnięć. Oznacza to, że ewentualne naruszenie zasad postępowania musi podlegać ocenie, pod kątem ustalenia, czy owe naruszenia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy

(por. wyrok NSA z 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2123/13), tzn. czy w konkretnej sprawie brak rozpoznania wniosku Stowarzyszenia o zapewnienie udziału w postępowaniu mogłoby mieć wpływ na wynik sprawy.

W ocenie Kolegium, sam fakt pozbawienia przez organ Stowarzyszenia możliwości udziału w postępowaniu jest w niniejszej sprawie bezsporny.

Kwestią sporną jest natomiast ocena czy naruszenie to stanowi rażące naruszenie prawa.

Jak wynika z przedłożonych akt, we wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu Stowarzyszenie powołało dwie różne podstawy prawne, tj. na podstawie art. 31 § 1 k.p.a., albo na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Analizując powyższe, art. 44 ust. 1 ustawy nie mógł mieć zastosowania w niniejszej sprawie z uwagi na to, że planowane przedsięwzięcie nie należy do inwestycji wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko a jednocześnie taki obowiązek nie został w niniejszej sprawie stwierdzony.

Natomiast opierając wniosek na art. 31 § 1 k.p.a., Stowarzyszenie nie skonkretyzowało na czym konkretnie polega interes społeczny i nie określiło konkretnie w jaki sposób planowana inwestycja mogłaby negatywnie wpłynąć na środowisko i jakie działania Stowarzyszenie chciałoby podjąć, aby ewentualnie temu zapobiec.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych prezentowanym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20.01.2026r. sygn. akt III OSK 823/23, nie wystarczy ogólnikowe sformułowanie przez organizację społeczną, że działa w interesie społecznym, powoływanie się na ochronę środowiska, ochronę zdrowia czy życia ludzi, bo są to cele wskazane bardzo ogólnie i na tej zasadzie każda organizacja musiałaby być dopuszczona do udziału w każdym postępowaniu. Chodzi o to, aby powołując się na interes społeczny, który jest interesem ogólnym, organizacja nie używała ogólnikowych stwierdzeń, lecz wskazywała konkretne okoliczności faktyczne, prawne, które mogą świadczyć o tym, że powinna w tym postępowaniu uczestniczyć bądź, że powinno być z urzędu wszczęte przez organ postępowanie administracyjne. Jednocześnie stwierdzić należy, że nie muszą to być takie okoliczności, które już rzeczywiście wystąpiły lub na pewno wystąpią po realizacji przedsięwzięcia, dla którego np. mają zostać określone środowiskowe uwarunkowania, ale okoliczności, które mogą zaistnieć. Aby organizacja społeczna została dopuszczona do udziału w danym postępowaniu na prawach strony winna wskazać takie okoliczności, które będą świadczyć o tym, że jej udział w danym postępowaniu jest zasadny, bo zachodzą wątpliwości co pewnego rodzaju okoliczności i jej udział w postępowaniu może dodatkowo zagwarantować, że okoliczności te zostaną prawidłowo wyjaśnione. Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym nie ma służyć wyłącznie zapewnieniu aktywnego i lepszego wypełnienia jego celów. Te cele co do zasady ma realizować organ prowadzący postępowanie. Natomiast udział organizacji społecznej ma służyć "uspolecznieniu" tego postępowania, a więc działaniu organu w realiach kontroli społecznej, którą gwarantuje podmiot "społeczny" niebędący stroną w sprawie.

Zatem, w ocenie Kolegium, wskazanie we wniosku z dnia 07.05.2025r. Stowarzyszenia, lokalizacji planowanego przedsięwzięcia na terenie objętym ochroną przyrody, jako podstawy interesu społecznego, nie można uznać za wystarczające.

W tym miejscu podnieść i podkreślić jednocześnie należy, że Stowarzyszenie złożyło wniosek o wznowienie postępowania w przedmiocie ww. decyzji, któremu nadano bieg przesyłając go do organu I instancji celem załatwienia, zgodnie z właściwością.

W świetle powyższego, zdaniem Kolegium, brak umożliwienia Stowarzyszeniu udziału w postępowaniu, na podstawie art. 31 §2 k.p.a. nie stanowi automatycznie o wystąpieniu przesłanki rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art.156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Należy dodatkowo podkreślić, że Stowarzyszenie nie wykazało w żaden sposób, że brak umożliwienia Stowarzyszeniu udziału w postępowaniu środowiskowym mógł mieć faktycznie konkretny wpływ na wynik sprawy. Kolegium, z urzędu także nie dostrzega takiej zależności.

Wobec powyższego, w ocenie Kolegium, w kontrolowanym postępowaniu pierwszo instancyjnym nie doszło do rażącego naruszenia prawa.

Biorąc pod uwagę wszystkie wyżej przedstawione okoliczności, Kolegium orzeka o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji Nr 1/2025 Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów z dnia 31.10.2025r. Znak: GNI.6220.2.2025 o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.:”Eksploatacja sposobem odkrywkowym glin kamionkowych i piaskowców jako kopaliny towarzyszącej z części złoża Baranów o pow. 3,53ha w obszarze górniczym o pow. 5,35ha na działce nr ewid. 6574/3, prowadzonym na wniosek EKO-BYŚ Sp. z o.o.

Jednocześnie w tym miejscu podnieść należy, że zawarty we wniosku o stwierdzenie nieważności ww. decyzji wniosek o wstrzymanie wykonalności decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów jest niezasadny.

Wskazany przez Stowarzyszenie przepis art. 159 § 1 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej, właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1.

W niniejszej sprawie kluczową jest odpowiedź na pytanie czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest decyzją wykonalną. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem sądowym, przedmiotem udzielenia ochrony tymczasowej, w rozumieniu tego przepisu, mogą być jedynie takie akty lub czynności, które nadają się do wykonania. Naczelny Sąd Administracyjny, w postanowieniu z dnia 23 sierpnia 2019 r. sygn. akt II OSK 2466/19 wskazał, że decyzja ustalająca środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację inwestycji nie nadaje się do wykonania z uwagi na jej charakter prawny. Wykonanie decyzji polega na spowodowaniu w sposób dobrowolny lub przymusowy (egzekucja) takiego stanu rzeczy, który jest zgodny z rozstrzygnięciem zawartym w danej decyzji. Zasadniczo problem wykonania decyzji dotyczy zatem decyzji zobowiązujących, ustalających dla ich adresatów nakazy lub zakazy określonego zachowania, a więc decyzji, mocą których ich adresat otrzymuje równocześnie określone uprawnienia oraz obowiązki. Decyzja podlega wykonaniu i jest możliwa do wstrzymania tylko wówczas gdy wywołuje skutki materialnoprawne.

Tymczasem decyzja ustalająca środowiskowe uwarunkowania na realizację przedsięwzięcia nie wymaga od jej adresata określonego zachowania się, nie wynikają z niej obowiązki lub uprawnienia, które może realizować jej adresat. Decyzja ta określa jedynie jakie warunki i wymogi, istotne z punktu widzenia ochrony środowiska, powinny zostać zachowane przy realizacji inwestycji. Wyraża zatem stanowisko co do tego jak powinna zostać zrealizowana dana inwestycja aby odpowiadała wymogom ochrony środowiska. Powstanie inwestycji, nie jest związane z decyzją środowiskową ale z decyzją o pozwoleniu na budowę. To, że decyzja środowiskowa stanowi konieczny element w procesie realizacji inwestycji nie dowodzi tego, że decyzja ta wywołuje skutki w postaci powstania określonej inwestycji. Dopiero uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę urzeczywistnia prawo jej

adresata do przystąpienia do wykonania inwestycji na warunkach w niej określonych, w tym określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, której wskazania pozwolenia na budowę ma uwzględniać. Sama decyzja środowiskowa nie pozwala na realizację inwestycji. Okoliczność powstania inwestycji, która może w przyszłości naruszać wymogi ochrony środowiska, jest skutkiem decyzji o pozwoleniu na budowę. Dopiero jej ewentualne wykonanie wywoła skutek w postaci powstania inwestycji, co do której Stowarzyszenie wyraża przekonanie, że naruszy środowisko. W tym miejscu podnieść należy, że Stowarzyszenie w żaden sposób nie uprawdopodobniło tej kwestii.

Nadto podkreślić należy, że fakt, że uzyskanie ostatecznej decyzji środowiskowej jest koniecznym etapem w procesie inwestycyjnym warunkującym powstanie w przyszłości inwestycji nie daje podstaw do twierdzenia, że decyzja taka daje inwestorowi uprawnienia do jej realizacji. Określa ona wymogi ochrony środowiska jakie musi spełniać inwestycja ale sama w sobie nie umożliwia jej powstania. Nie można zatem tej decyzji przypisać skutku w sferze materialnoprawnej. Stwierdzić również należy, że jedynym skutkiem wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia jest pojawienie się uprawnienia inwestora do złożenia wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia nie może stanowić samoistnej podstawy do realizacji inwestycji, a tym samym nie powoduje zaistnienia uciążliwości dla terenów sąsiednich. Taki bowiem skutek materializuje się na etapie udzielenia pozwolenia na budowę, które powinno być zgodne z decyzją środowiskową. Konkretnie rozwiązania projektowe uwzględniające treść decyzji środowiskowej pojawiają się w projekcie budowlanym, który przedkładany jest na etapie postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę. Jednak wydanie decyzji środowiskowej nie przesądza, że inwestor w ogóle uzyska pozwolenie na budowę. A zatem aktualnie prowadzenie procesu inwestycyjno-budowlanego nie powoduje żadnych skutków. Podkreślić należy, że wstrzymanie wykonania dotyczy sytuacji, gdy zaskarżony akt wywołuje skutki materialnoprawne. Skutków takich nie wywołuje decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, gdyż nie nadaje się również do ewentualnego wyegzekwowania w drodze postępowania egzekucyjnego/por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19.11.2019r. sygn. akt II SA/Kr 1149/19/.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, w ocenie Kolegium, badając sprawę w trybie nadzwyczajnym w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań, z urzędu, nie ma podstaw do wstrzymania wykonania decyzji organu I instancji.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od decyzji nie służy odwołanie. Strona niezadowolona z decyzji może jednak zwrócić się do Kolegium z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Jeżeli strona nie chce skorzystać z prawa zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy, może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, ul. Prosta 10, skargę na decyzję w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie decyzji. Skargę wnieść należy za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach.

Dokument wydany w postaci elektronicznej i opatrzony kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi składu orzekającego.

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów
2. Pozostałe strony wg odrębnego wykazu
3. A.a.

Zgodnie z art. 13 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach informuję, iż:

1) Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest:

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach z siedzibą Al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce.

2) Administrator wyznaczył inspektora ochrony danych, z którym można skontaktować się poprzez email: iod@kom-pro.pl w każdej sprawie dotyczącej przetwarzania danych osobowych.

3) Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu realizacji ustawowych zadań Samorządowego Kolegium Odwoławczego na podstawie:

Art. 6 ust. 1 lit. c ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r.

Art. 9 ust.1 lit. g ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r.

art. 1 oraz art. 2. ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.

4) Pani/Pana dane osobowe będą przekazywane wyłącznie podmiotom uprawnionym do uzyskania danych osobowych na podstawie przepisów prawa lub zawartych umów (operatorzy pocztowi, usługi IT).

5) Pani/Pana dane osobowe przechowywane będą w czasie określonym przepisami prawa, zgodnie z instrukcją kancelaryjną obowiązującą u Administratora.

6) Posiada Pani/Pan prawo żądania od Administratora dostępu do danych osobowych, prawo do ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania, prawo do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, prawo do przenoszenia danych, prawo do cofnięcia zgody w dowolnym momencie, jeżeli przepisy prawa nie stanowią inaczej.

7) Przysługuje Pani/Panu także prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego zajmującego się ochroną danych osobowych.

8) Podanie danych osobowych w zakresie wymaganym ustawodawstwem jest obligatoryjne.