

II OSK 1813/16 - Wyrok

Data orzeczenia	2018-06-22
Data wpływu	2016-07-25
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Barbara Adamiak Izabela Bąk-Marciniak /sprawozdawca/ Roman Ciągiewicz /przewodniczący/
Symbol z opisem	6139 Inne o symbolu podstawowym 613
Hasła tematyczne	Ochrona środowiska
Sygn. powiązane	II SA/GI 1087/15
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 nr 0 poz 267; art. 156 par. 1 pkt 2, art. 61a; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity

Sentencja

Dnia 22 czerwca 2018 roku Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Roman Ciągiewicz Sędziowie sędzia NSA Barbara Adamiak sędzia del. WSA Izabela Bąk - Marciniak (spr.) Protokolant sekretarz sądowy Anna Dziosa-Płudowska po rozpoznaniu w dniu 22 czerwca 2018 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej [...]Sp.z o.o. z/s w W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 marca 2016 r. sygn. akt II SA/GI 1087/15 w sprawie ze skargi [...] Stowarzyszenia [...] z siedzibą w R. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. z dnia [...] października 2015 r. nr [...] w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności postanowienia odmawiającego wszczęcia postępowania dotyczącego środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia oddała skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 16 marca 2016 r., sygn. akt II SA/GI 1087/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w sprawie ze skargi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia "[...]" w R. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. z dnia [...] października 2015 r., nr [...] w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności postanowienia odmawiającego wszczęcia postępowania dotyczącego środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. z dnia [...] lipca 2015 r. nr [...].

Powyższy wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym :

Ogólnopolskie Stowarzyszenie "[..]" z siedzibą w R. dnia 27 kwietnia 2015 r. wystąpiło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. o stwierdzenie nieważności postanowienia Burmistrza P. z dnia [...] kwietnia 2014 r. nr [...] w sprawie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia "modernizacja stacji bazowej telefonii komórkowej wymieniona we wniosku". Skarżące Stowarzyszenie podniosło, że podstawą wydania tego postanowienia był art. 61 a kpa. Podjęto tego typu rozstrzygnięcie bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Niezależnie od tego zarzuciło organowi administracji naruszenie art. 7, 8 i 107 kpa w związku z art. 2 Konstytucji RP poprzez lakoniczne stwierdzenie, że inwestycja nie wymaga decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Decyzją z dnia [...] lipca 2015 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. odmówiło stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu. Zgodziło się z argumentacją Stowarzyszenia, iż błędem było oparcie rozstrzygnięcia na podstawie art. 61 a kpa, jednakże uchybienie to nie

miało wpływu na treść rozstrzygnięcia, gdyż w sprawie zostało przeprowadzone postępowanie wyjaśniające, a postanowienie odpowiada przepisom prawa.

Zaskarżoną decyzją po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. utrzymało swą poprzednią decyzję w mocy. Wskazało, że brak podstaw do przyjęcia, że planowane przedsięwzięcie jest zaliczane do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wskazało również, iż mające miejsce w postępowaniu uchybienia formalne nie miały wpływu na treść rozstrzygnięcia.

Skargę na powyższą decyzję do Sądu złożyło Stowarzyszenie. Domagając się uchylenia skarżonego postanowienia oraz zasądzenia kosztów postępowania. Zarzuciło organowi administracji:

- naruszenie 6 kodeksu postępowania administracyjnego poprzez odmowę stwierdzenia nieważności postanowienia w drodze decyzji,

- naruszenie art. 61 a kodeksu postępowania administracyjnego poprzez przyjęcie że w demokratycznym państwie prawa istnieje możliwość rozstrzygnięcia sprawy poza postępowaniem administracyjnym,

- naruszenie § 3 ust.2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko poprzez przyjęcie, że będące przedmiotem postępowania przedsięwzięcie nie zalicza się do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko,

- naruszenie art. 7,8,107 § 1, 107 § 3 kpa oraz art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka poprzez sporządzenie decyzji w sposób nie możliwy do odkodowania z uwagi na:

a) brak podania maksymalnych tiltów możliwych do uzyskania dla danej anteny,

b) nie wskazanie jaka na danym terenie może być dopuszczalna maksymalna wysokość zabudowy z jednoczesnym udowodnieniem, iż osie głównych wiązek promieniowania wystąpią na wysokościach możliwych do zabudowy,

c) brak podania konkretnej jednostki prawnej rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,

d) brak jakiegokolwiek analizy udowadniającej, że inwestycja nie wprowadzi ograniczeń zagospodarowania terenu,

e) brak dokumentacji (kwalifikacji) uwzględniającej moc EIRP całego systemu antenowego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. odpowiadając na skargę wniosło o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku uwzględniającego skargę i uchylającego obydwie decyzje wskazał, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. odmówiło stwierdzenia nieważności postanowienia Burmistrza P. w formie decyzji. Z treści przepisów k.p.a. wynika, iż powinno to nastąpić w drodze postanowienia. Dopuściło się więc w tym zakresie uchybienia, które jednak nie miało wpływu na treść rozstrzygnięcia. Wydana "decyzja" jest w istocie postanowieniem, przy czym błędnie oznaczonym jako decyzja.

Dalej Sąd I instancji wskazał, że skarżące Stowarzyszenie zarzuciło Burmistrzowi P., iż wydał swoje rozstrzygnięcie bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Wywiodło ten

argument z okoliczności, iż postanowienie będące przedmiotem postępowania nieważnościowego zostało wydane na podstawie art. 61 a k.p.a. Analiza akt postępowania pozwalała jednak na stwierdzenie, że postępowanie wyjaśniające zostało przez Burmistrza P. przeprowadzone. Wszak wystąpił on między innymi o współdziałanie do innych organów. Zatem organ administracji wydał swe postanowienie w oparciu o błędną podstawę prawną (art. 61 a k.p.a.) co jednak nie miało wpływu na treść rozstrzygnięcia. Ta okoliczność nie mogła być jednak podstawą do stwierdzenia nieważności kontrolowanego postanowienia.

Organ rozpatrujący wniosek o stwierdzenie nieważności postanowienia Burmistrza P. nie ustrzegł się jednak pewnych uchybień, które w ocenie składu orzekającego mogły mieć istotne znaczenie dla rozstrzyganej sprawy. Dotyczyło to w pierwszym rzędzie stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu, iż w odniesieniu do przedsięwzięcia istniejącego brak jest możliwości przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach). Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. II OSK 2147/11 publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl) stwierdził, że "fakt, iż przedsięwzięcie już funkcjonuje, nie uniemożliwia uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach". Ten sam sąd w wyroku z dnia 3 lutego 2010 r. (sygn. II GSK 6/10) wskazał zaś, że "rozpoczęcie realizacji inwestycji, a nawet zrealizowanie inwestycji, nie czyni bezprzedmiotowym postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na określoną inwestycję. To, że organ właściwy w sprawach o pozwolenie na budowę może wydać decyzję o pozwoleniu na budowę jeżeli są spełnione wszystkie warunki do wydania takiej decyzji, w tym wymagania w zakresie ochrony środowiska, nie jest równoznaczne z tym, że po wydaniu takiej decyzji wyłączona jest jakakolwiek możliwość przeprowadzenia oceny oddziaływania inwestycji na środowisko".

Z powyższego wynika, że w istocie kluczowa teza uzasadnienia postanowienia, które było oceniane pod kątem rażącego naruszenia prawa, jest przynajmniej sprzeczna z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych. Z uzasadnienia postanowienia Burmistrza P. nie wynika jednoznacznie, czy przyczyną odmowy wszczęcia postępowania jest wskazany wyżej brak możliwości rozstrzygnięcia w sprawie, czy też przytoczona wcześniej argumentacja, iż przedsięwzięcie nie zalicza się do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Okolicznością dalej idącą byłby generalny zakaz przeprowadzenia oceny w odniesieniu do przedsięwzięć istniejących, co w świetle przytoczonego orzecznictwa nie jest poglądem trafnym.

Dalej Sąd stwierdził, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie dokonało w swym postępowaniu ustaleń, czy podniesione przez skarżące Stowarzyszenie okoliczności związane z błędami w zakresie kwalifikacji przedsięwzięcia mogły mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia. A okoliczność powyższa może mieć znaczenie dla oceny wystąpienia w sprawie przesłanki rażącego naruszenia prawa. Nadto Sąd I instancji zwrócił uwagę, iż nie wiadomo na jakiej podstawie ustawowej Burmistrz P. wydał swoje rozstrzygnięcie. W czasie rozstrzygnięcia obowiązywały już przepisy 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.). W uzasadnieniu organ powołuje się jednak na art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, a przepis ten utracił moc dnia 1 stycznia 2009 r.

Sąd I instancji nie przesądził, czy postanowienie będące przedmiotem postępowania nieważnościowego jest obarczone wadą uzasadniającą stwierdzenie jego nieważności. Jednakże przy ponownym rozpoznaniu sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. ma wziąć pod uwagę wyżej poczynione rozważania, zwłaszcza w zakresie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia oraz prawidłowej formy załatwienia sprawy.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł [...] sp. z o. o. w W. zaskarżając go w całości i domagając się jego uchylecia, i przekazania sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania oraz zasądzenia kosztów postępowania. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił :

1). naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy.

a) art. 145 §1 pkt 1 lit. c) w zw. z art. 151 p.p.s.a. jak również w zw. z przepisami art. 6, 7, 8, 77 § 1, 105 § 1, 107 § 1 i 3 oraz 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez uwzględnienie skargi zamiast jej oddalenie w wyniku niewłaściwego zastosowania przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i nakazanie dalszego prowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia Burmistrza P. z dnia [...] kwietnia 2015 roku, pomimo iż badane w postępowaniu nieważnościowym postanowienie nie jest obarczone kwalifikowaną wadą pozwalającą na jego usunięcie z obrotu prawnego w trybie nadzwyczajnym, w szczególności brak jest podstawy do stwierdzenia nieważności w sytuacji, w której postanowienie to oparte zostało przede wszystkim na zasadnym uznaniu postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej w odniesieniu do przewidzianej przez skarżącą kasacyjnie inwestycji za bezprzedmiotowe, jako że nie stanowi ona "przedsięwzięcia mogącego zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko".

b) art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez brak precyzyjnych wskazań dla SKO w B. odnośnie ponownego prowadzenia postępowania m.in. w zakresie ewentualnej konieczności "sumowania parametrów anteny wynikającej z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 roku w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko" oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, podczas gdy badane w postępowaniu nieważnościowym postępowanie środowiskowe dotyczyło inwestycji zrealizowanej przez skarżącą kasacyjnie na przełomie 2012-2013 roku, kiedy to ww. rozporządzenie już nie obowiązywało;

2). naruszenie prawa materialnego, tj. art. 49 ust. 4a ustawy — Prawo budowlane w zw. z art. 59 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 71 ust. 2 pkt. 1 i 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i w rezultacie uznanie, że SKO w B. powinno dalej prowadzić postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności postanowienia o umorzeniu postępowania środowiskowego w odniesieniu do przedmiotowej inwestycji tak, jakby stanowiła ona przedsięwzięcie zaliczane do kategorii przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, podczas gdy z treści § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia oraz przedłożonych przez inwestora, a znajdującej się w aktach sprawy kart kwalifikacyjnych inwestycji wynika, że przedmiotowa stacja bazowa nie stanowi tego typu przedsięwzięcia, brak było przesłanek do stwierdzenia nieważności postanowienia o umorzeniu postępowania jako bezprzedmiotowego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Ogólnopolskie Stowarzyszenie [...] w R. wniósł o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje :

Skarga kasacyjna okazała się niezasadna.

Zgodnie z art. 183 § 1 Ppsa Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach

skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W myśl art. 174 Ppsa, skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Nie dopatrzysz się w niniejszej sprawie żadnej z wyliczonych w art. 183 § 2 Ppsa przesłanek nieważności postępowania sądowoadministracyjnego, będąc związany granicami skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do rozpatrzenia jej zarzutów. Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które – zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną – zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 Ppsa, obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych (por. uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, opubl. ONSAiwsa z 2010 r., nr 1, poz. 1).

Z uwagi na sposób sformułowania podstaw wniesionej kasacji, koniecznym jest podkreślenie, że skarga kasacyjna jest szczególnym i wysoce sformalizowanym środkiem zaskarżenia. Należy w niej przytoczyć podstawy kasacji wraz z ich uzasadnieniem, przy czym oba te elementy muszą ze sobą korespondować. Trzeba, zatem w skardze kasacyjnej wskazać konkretny przepis prawa materialnego lub procesowego, który zdaniem wnoszącego kasację został naruszony przez sąd pierwszej instancji. Autor wniesionej skargi kasacyjnej powinien, wskazać na konkretne, naruszone przez ten sąd zaskarżonym orzeczeniem przepisy czy to prawa materialnego, czy też procesowego. W odniesieniu przy tym do prawa materialnego winien był wykazać, na czym polegała ich błędna wykładnia, bądź niewłaściwe zastosowanie oraz jaka powinna być wykładnia prawidłowa i właściwe zastosowanie przepisu. Z kolei przy zarzucie naruszenia prawa procesowego należało wskazać przepisy tego prawa naruszone przez sąd pierwszej instancji, przedstawić, na czym polegało uchybienie tym przepisom i dlaczego uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Skarżący zarzucił sądowi pierwszej instancji naruszenie przepisów postępowania w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy, to jest: art. 145 §1 pkt 1 lit. c) w zw. z art. 151 p.p.s.a. jak również w zw. z przepisami art. 6, 7, 8, 77 § 1, 105 § 1, 107 § 1 i 3 oraz 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez uwzględnienie skargi zamiast jej oddalenie w wyniku niewłaściwego zastosowania przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Należy zauważyć, że w przedmiotowej sprawie w zakresie wniosku Stowarzyszenia o stwierdzenie nieważności postanowienia Burmistrza P. z dnia [...] kwietnia 2015 r. o odmowie wszczęcia postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie art. 61 a k.p.a. Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu. Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2014 r., I OSK 676/13 (LEX nr 1769332), z treści art. 61a § 1 K.p.a. wynika, że gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte organ administracji wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Zatem z art. 61a § 1 k.p.a. wynikają dwie samodzielne i niezależne przesłanki wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Jedną z nich jest wniesienie podania przez osobę, która nie jest stroną, a drugą przesłanką jest zaistnienie innych uzasadnionych przyczyn uniemożliwiających wszczęcie postępowania, przy czym przyczyny te nie zostały w ustawie skonkretyzowane. Do takich przyczyn należą sytuacje, które w sposób oczywisty stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania, np. gdy w tej samej sprawie postępowanie administracyjne już się toczy albo w sprawie takiej zapadło już rozstrzygnięcie. Sąd Naczelny w przywołanym wyroku zasadnie wywodził, że takie stanowisko podziela się w doktrynie (m. in. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. C.H. BECK, wyd. 12,

Warszawa 2012 r. s. 299, gdzie stwierdza się, że "zgodnie z tym przepisem poza przesłankami podmiotowymi i przesłankami przedmiotowymi, które są podstawą do wydania przez organ administracji publicznej postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania należy wskazać też na inne przyczyny uzasadniające wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Do takich innych przyczyn można zaliczyć żądanie dotyczące sprawy już rozstrzygniętej"). W niniejszej sprawie, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zachodziła żadna przesłanka przewidziana w przepisie art. 61a § 1 k.p.a., a zatem brak było podstaw do jego zastosowania. Dla zastosowania art.61a §1 k.p.a. musi występować oczywistość braku istnienia przesłanek przedmiotowych. Nadto organ administracji – Burmistrz P. nie mógł rozpoznać sprawy merytorycznie (co uczynił) bez wszczęcia postępowania, tym samym pomijając osoby, których interes prawny mógł zostać naruszony. Przy ocenie istnienia przesłanek z art. 61a § 1 K.p.a. organ nie bada merytorycznie wniosku, a tym samym nie gromadzi dowodów, na podstawie których ustala się stan faktyczny, ponieważ wydając rozstrzygnięcie ogranicza się do stwierdzenia przesłanek formalnych uniemożliwiających merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Nie wiadomo zatem na jakiej podstawie prawnej Burmistrz wydał swoje rozstrzygnięcie. Bowiern jak słusznie zauważył Sąd I instancji w czasie rozstrzygnięcia obowiązywały już przepisy 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.). W uzasadnieniu organ powołuje się jednak na przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Powyższe wywody uprawniają Naczelną Sąd Administracyjny do uznania za nietrafne zarzutów naruszenia przepisów postępowania wskazanych w skardze kasacyjnej. Nie jest uzasadniony także zarzut naruszenia przepisu przez sąd pierwszej instancji art. 141 § 4 Ppsa. Zgodnie bowiem z art. 141 § 4 Ppsa uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Co prawda, w części uzasadnienie jest lakoniczne, jednak skarżąca kasacyjnie Spółka nie wykazała aby ta wada miała jakikolwiek wpływ na wynik sprawy, skoro postępowanie nieważnościowe zawiera błędy, które powinny zostać wyjaśnione.

Zaskarżony wyrok odpowiadał prawu, nie mogły zatem odnieść skutku zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. W postępowaniu nieważnościowym winna zostać rozpoznana pod kątem przesłanek nieważnościowych prawidłowość wydanego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w trybie art. 61a § 1 k.p.a., a więc poddane prawidłowej kontroli musi zostać rozstrzygnięcie ograniczające się do stwierdzenia przesłanek formalnych uniemożliwiających merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy.

Z tych względów, na podstawie art. 184 p.p.s.a., Naczelną Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.