

## POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 138 § 2 w związku z art.144 Kodeksu postępowania administracyjnego, art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych /Dz. U. z 2001r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm./ oraz art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm./

Skład Orzekający Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej:

- Zbigniew Jastrząb - przewodnicząca składu
- Bożena Bilkiewicz – Bańka - członek sprawozdawca
- Mariola Ostaniewicz - członek

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 12 października 2011r. **zażalenia** **Magdaleny Krajanowskiej 21- 200 Parczew, Koczergi 19** na postanowienie Burmistrza Parczewa z dnia 24 czerwca 2011r. nr NPO.III.7624.12/2009 o odmowie wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją tego organu z dnia 2 lutego 2011r. Nr NPO.III.7624.12/09 określającą **DMG spółce z o.o.** środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni biogazowej przewidzianego do realizacji na działkach oznaczonych numerami geodezyjnymi 409 i 410 położonymi w miejscowości Koczergi gmina Parczew.

**postanawia:**

**uchylić zaskarżone postanowienie w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji**

## UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 3 czerwca 2011r. /data wpływu/ Magdalena Krajanowska jako sołtys wsi Koczergi powołując się na art. 148 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego wystąpiła w imieniu mieszkańców wsi Koczergi o wznowienie postępowania zakończonego wydaniem decyzji z dnia 2 lutego 2011r. Nr NPO.III.7624.12/09. Wyjaśniła, że o wydanej decyzji mieszkańcy dowiedzieli się na zebraniu wiejskim w dniu 4 maja 2011r. od wiceburmistrza miasta Parczewa oraz Mariusza Gołackiego (przedstawiciela inwestora), toteż niniejsze podanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego miesięcznego terminu. W jej ocenie mieszkańcy są stroną postępowania w rozumieniu art. 28 K.p.a. bowiem budowa biogazowni na gruntach położonych w bezpośrednim sąsiedztwie ich domów stanowi zagrożenie dla

ich zdrowia, a tym samym decyzja dotyczy ich interesu prawnego. Wskazała, że domagają się wznowienia postępowania z powodu podjęcia decyzji w oparciu o fałszywe dowody wskazane w raporcie o oddziaływaniu inwestycji na środowisko a dotyczące określenia odległości miejsca położenia ich działek budowlanych od miejsca posadowienia inwestycji, która faktycznie wynosi 500, a nie 800m jak przyjęto za raportem w postanowieniu Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz kwestionowanej decyzji z 2 lutego 2011r. Żądanie wznowienia postępowania jest uzasadnione także z tego powodu, iż strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Magdalena Krajanowska podała, że jest uprawniona do wniesienia niniejszego wniosku bowiem jest przewodniczącą komitetu protestacyjnego powołanego uchwałą Zebrania Wiejskiego.

Burmistrz Parczewa postanowieniem z dnia 24 czerwca 2011r. odmówił wznowienia postępowania w sprawie zakończonej jego ostateczną decyzją z dnia 2 lutego 2011r. określającą środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni biogazowej przewidzianego do realizacji na działkach oznaczonych numerami geodezyjnymi 409 i 410 położonymi w miejscowości Koczergi.

Organ I instancji opisał przebieg przeprowadzonego postępowania, a następnie odniósł się do obowiązującego porządku prawnego regulującego zasady wznowiania postępowania i wyników przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego. Organ stwierdził, że wskazywana we wniosku podstawa wznowienia czyli „fałszywe dowody”, jest przesłanką na potwierdzenie występowania której nie przeprowadzono żadnego dowodu ani też której nie uprawdopodobniono. Samo twierdzenie wnioskodawcy, że dowód jest sfalszowany nie może być uznane za wiążące jeżeli nie zostało potwierdzone orzeczeniem sądu lub innego uprawnionego organu, a pogląd ten znajduje akceptację w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Odnosząc się do drugiej przesłanki wskazanej we wniosku o wznowienie postępowania czyli, że „strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu” organ stwierdził, że w pierwszej kolejności należy ustalić, czy pochodzi on od osoby uprawnionej czyli będącej stroną w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną. Powołując się na poglądy orzecznictwa sądowoadministracyjnego oraz doktryny prawa administracyjnego Burmistrz Parczewa wyjaśnił pojęcie strony postępowania w rozumieniu art. 28 K.p.a. oraz przysługującego jej interesu prawnego wynikającego z przepisów prawa materialnego.

W nawiązaniu do postępowania zakończonego wydaniem decyzji z dnia 2 lutego 2011r., co do którego złożono wniosek o wznowienie postępowaniu podał, że uczestniczył w nim właściciel działek nr 409 i nr 410, na której przewidziano budowę elektrowni biogazowej, a także właściciele działek znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie planowanej inwestycji. Osoby będące stronami postępowania były informowane o wszczętym i prowadzonym postępowaniu, a po jego zakończeniu doręczono im decyzję, od której nie wnieśli odwołania.

Organ I instancji stwierdził, że przepisy dotyczące decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie zawierają szczególnych regulacji co do sposobu określenia kręgu stron takiego postępowania. Obowiązują w tym zakresie ogólne zasady wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego co oznacza, iż stronami takiego postępowania są osoby, które potrafią wykazać, że decyzja narusza ich interes prawny.

W konkluzji uzasadnienia organ I instancji stwierdził, że Magdalena Krajanowska sołtys wsi Koczergi, nie posiada legitymacji procesowej do wniesienia wniosku o wznowienie postępowania z przyczyn wymienionych w art. 145 § 1 K.p.a.

Już po wydaniu postanowienia o odmowie wznowienia postępowania czyli w dniu 27 czerwca 2011r. do organu I instancji wpłynęło pismo Magdaleny Krajanowskiej zatytułowane jako „uzupełnienie wniosku o wznowienie postępowania”. Wnioskodawczyni występując we własnym imieniu wniosła o wznowienie postępowania i uchylenie decyzji z dnia 2 lutego 2011r. o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o wstrzymanie jej wykonania na czas rozpoznania wniosku o wznowienie postępowania, stosownie do art. 152 § 1 K.p.a. W uzasadnieniu złożonego pisma podała, że stroną w postępowaniu dotyczącym oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko są właściciele i posiadacze nieruchomości położonych w terenie objętym zasięgiem oddziaływania planowanej inwestycji. Przywołując poglądy orzecznictwa i doktryny wywiodła, że gdy dana inwestycja może szkodliwie oddziaływać poza teren inwestora to podmioty, których taka uciążliwość może dotknąć mają interes prawny uczestniczenia w danym postępowaniu. Magdalena Krajanowska podała, że z uwagi na lokalizację nieruchomości położonej we wsi Koczergi ma interes prawny uzasadniający jej uczestnictwo w postępowaniu o środowiskowych uwarunkowaniach. Wskazała, że została nie z własnej winy pozbawiona prawa udziału w postępowaniu. W swoim piśmie zawarła obszerny wywody dotyczące uchybień merytorycznych jakich organ I instancji dopuścił się wydając decyzję z dnia 2 lutego 2011r., a w konkluzji stwierdziła, że wskazana decyzja zawiera błędy materialnoprawne, proceduralne oraz faktyczne.

Organ I instancji w odpowiedzi (pismo z dnia 6 lipca 2011r.) wyjaśnił stan prawny dotyczących wznowienia postępowania oraz związanych z ustalaniem stron postępowania administracyjnego oraz przywołał dotyczące tych kwestii poglądy wynikające z orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego. Odniósł się także do merytorycznych kwestii związanych z wydaniem przedmiotowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W zażaleniu na powyższe postanowienie Magdalena Krajanowska wniosła o jego uchylenie i orzeczenie o wznowieniu postępowania zakończonym decyzją z dnia 2 lutego 2011r. oraz o wstrzymanie wykonania tej decyzji.

W uzasadnieniu zażalenia skarżąca podniosła, po raz kolejny, że posiadając nieruchomość we wsi Koczergi ma interes prawny do uczestniczenia w postępowaniu zakończonym wydaniem badanej decyzji z dnia 2 lutego 2011r. a nie uczestniczyła w tym postępowaniu bez własnej winy toteż przesłanki wynikające z art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., wystąpiły. Zawarła szereg zarzutów dotyczących naruszenia w decyzji objętej postępowaniem wznowieniowym przepisów prawa materialnego a zwłaszcza wskazała na zastosowanie przez Burmistrza Parczewa nieobowiązującego rozporządzenia z dnia 9 listopada 2004r. Zarzuciła także oparcie decyzji na wadliwie sporządzonym raporcie przywołując ponownie zarzuty sformułowane w piśmie z dnia 27 czerwca 2011r. (data wpływu) podnosząc, że planowane przedsięwzięcie będzie miało negatywny wpływ na zdrowie mieszkańców wsi Koczergi. Podniosła, że postępowanie, co do którego żąda wznowienia zostało przeprowadzone z naruszeniem przepisów dotyczących udziału społeczeństwa, a organ I instancji w kwestionowanym postanowieniu nie wykazał w jaki sposób podał do publicznej wiadomości informacje o prowadzonym postępowaniu i wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zdaniem skarżącej zaskarżone postanowienie zawiera szereg błędów o charakterze materialnoprawnym, proceduralnym i faktycznym.

W ramach prowadzonego postępowania odwoławczego Kolegium wystąpiło do Magdaleny Krajanowskiej o podanie czy domagając się wznowienia postępowania występuje we własnym imieniu czy też jako sołtys wsi, a może w imieniu określonej grupy mieszkańców oraz o wykazanie interesu prawnego wynikającego z art. 28 K.p.a.

uprawniającego ją do żądania wznowienia postępowania. W odpowiedzi ( pismo z dnia 24 sierpnia 2011r.) strona podała, że w przedmiotowym postępowaniu występuje we własnym imieniu oraz jako sołtys wsi Koczergi w imieniu jej mieszkańców. Jej działka zagrodowa na której mieszka z rodziną położona we wsi Koczergi znajduje się w strefie objętej uciążliwym hałasem z planowanej i realizowanej już inwestycji oraz odorem pochodzącym ze składowanych i zakiszanych na otwartym placu substratów. Wyjaśniała, że reprezentuje także grupę mieszkańców wsi którzy na spotkaniu z sołtysiem i radą sołecką jakie miało miejsce w dniu 4 maja 2011r., udzielili jej pełnomocnictwa do występowania w ich imieniu. Wskazała ponadto, że na zebraniu wiejskim w dniu 25 maja 2011r. została powołana na przewodniczącą komitetu protestacyjnego. Do pisma załączyła notatkę ze spotkania ze mieszkańcami wsi, protokół z zebrania wiejskiego oraz listę osób ze wsi Koczergi protestujących przeciwko budowie elektrowni biogazowej i wiatrowej.

W dodatkowym piśmie datowanym na 23 sierpnia 2011r. Magdalena Krojanowska podała, że występuje także w imieniu Aleksandra Hawryluka, strony postępowania zakończonemu wydaniem decyzji z dnia 2 lutego 2011r. Te ostatnie okoliczności wskazywane przez pełnomocnika Aleksandra Hawryluka były przedmiotem odrębnego postępowania (Nr SKO. OC/865/2011).

W ramach prowadzonego postępowania odwoławczego Samorządowe Kolegium Odwoławcze, aby wyjaśnić wszystkie kwestie dotyczące prowadzonego postępowania w tym ustalenia stron domagających się wznowienia postępowania oraz wyjaśnienia charakteru w jakim występuje w sprawie Magdalena Krajanowska, przeprowadziło w dniu 26 września 2011r., rozprawę administracyjną.

W trakcie rozprawy skarżąca oraz jej pełnomocnik podtrzymali zarzuty zawarte w zażaleniu i zawnioskowali o odroczenie rozprawy aby przygotować stanowisko w sprawie. Magdalena Krajanowska wyjaśniała, że jako mieszkanka Koczerg oraz właścicielka działki nr 786, która położona jest w odległości ok. 600m od działek przewidzianych pod inwestycję występuje w przedmiotowej sprawie we własnym imieniu. Reprezentuje także interesy ośmiu osób, które udzieliły jej stosownych pełnomocnictw na spotkaniu mieszkańców wsi w dniu 4 maja 2011r. a które są właścicielami działek położonych we wsi Koczergi

Reprezentant inwestora stwierdził, że zarzuty strony żalącej się są bezpodstawne, a planowane i realizowane przedsięwzięcie spełnia wszystkie wymagane przepisami prawa kryteria i warunki. Na planowane przedsięwzięcie uzyskał decyzję pozwolenie na budowę i jego realizacja dobiega końca. W jego ocenie wnioskodawcy nie mają interesu prawnego w sprawie zakończonej decyzją z dnia 2 lutego 2011r. bowiem ich działki nie są położone w bezpośrednim sąsiedzie a położone są także poza sferą oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia.

Pełnomocnicy organu I instancji zawnioskowały o utrzymanie w mocy zaskarżonego postanowienia bowiem w ich ocenie nie ma podstaw do wznowienia postępowania zgodnie z żądaniem wnioskodawczyni.

W ramach udziału społeczeństwa w postępowaniu w rozprawie uczestniczyli mieszkańcy wsi Koczergi przedstawiając swoje obawy co do zagrożenia jakie może stwarzać planowane przedsięwzięcie czyli elektrownia biogazowa.

W piśmie przesłanym do Kolegium pełnomocnik Magdaleny Krajanowskiej wskazała, że osoby reprezentowane przez jej mocodawcę mają interes prawny aby uczestniczyć w postępowaniu dotyczącym określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni biogazowej przewidzianego do realizacji na działkach nr 409 i nr 410. Jako podstawę ich interesu prawnego wskazała regulacje wynikające z art. 8 ustawy z 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 a także z art. 140 i art. 222 § 2 k.c. i posiadane uprawnienia właścicielskie do nieruchomości położonych we wsi Koczergi, na które planowana inwestycja będzie niekorzystnie oddziaływać.

W celu wykazania uprawnień właścicielski poszczególnych osób załączyła do pisma kserokopie pliku dokumentów. Po przedstawieniu poglądów doktryny dotyczących pojęcia strony postępowania skonkludowała, że planowana inwestycja będzie szkodliwa wszystkim mieszkańcom okolicy – głównie poprzez szkodliwe wyziewy toteż wszyscy mieszkańcy wsi Koczergi mają interes prawny w przedmiotowej sprawie.

Po przeanalizowaniu materiału dowodowego w sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze doszło do przekonania, że zaskarżone postanowienia odmawiające wznowienia postępowania narusza przepisy prawa procesowego i materialnego w stopniu uzasadniającym jego uchylenie. W toku postępowania odwoławczego Kolegium przede wszystkim zbadało formalnoprawne przesłanki zaskarżonego postanowienia i poprzedzającego je postępowania administracyjnego. Już bez wnikania w merytoryczne aspekty sprawy Kolegium stwierdziło istotne uchybienia postępowania administracyjnego prowadzonego przez I instancję mogące mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, a tym samym skutkujące wadliwością samego postanowienia.

Zgodnie z zasadą dwuinstancyjnego postępowania – art. 15 K.p.a., organ odwoławczy jest zobowiązany ponownie rozpatrzeć całą sprawę a jego kompetencje orzecznicze nie sprowadzają się tylko do oceny zasadności zarzutów podniesionych w stosunku do postanowienia organu I instancji bowiem jest on obowiązany uwzględnić zmiany stanu prawnego i faktycznego, jakie zaszły w sprawie w okresie między wydaniem orzeczenia przez organ I instancji a orzeczeniem organu II instancji.

W takiej sytuacji w ocenie Kolegium niezasadne było wyznaczanie kolejnej rozprawy administracyjnej w ramach postępowania odwoławczego bowiem w żadnym stopniu nie przyczyni się ona do przyspieszenia rozstrzygnięcia sprawy.

Skład Orzekający zwraca organowi I instancji uwagę, że przedmiotowe postępowanie jest nadzwyczajnym postępowaniem obejmującym rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy już zakończonej decyzją ostateczną. Wznowienie postępowania jest instytucją procesową stwarzającą możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy już zakończonej decyzją ostateczną, w celu sprawdzenia czy jakaś z wad postępowania wymienionych w art. 145 § 1 K.p.a. nie wpłynęła w sposób istotny na treść decyzji, która nie zaskarżona odwołaniem stała się ostateczna. Analiza przesłanek z art. 145 § 1 K.p.a. wskazuje, że dotyczą one wad postępowania administracyjnego a nie samej decyzji. W świetle tych przesłanek uchybienia występujące w toku postępowania administracyjnego muszą być istotne i pozostawać w związku z rozstrzygnięciem objętym decyzją.

Tak rozumiany cel postępowania wznowieniowego wykazuje ścisły związek z postępowaniem głównym /zwykłym tokiem instancji/ bowiem przystępuje się do ponownego rozpatrzenia tej samej sprawy indywidualnej. Równocześnie wszczęcie postępowania dotyczącego wznowienia postępowania, którego datę określa się na zasadzie art. 61 K.p.a. rozpoczyna nowe postępowanie administracyjne w stosunku do postępowania prowadzonego w zwykłym trybie, z wszystkimi tego konsekwencjami. W związku z powyższym organ I instancji winien na podstawie art. 61 § 1 K.p.a. zawiadomić o prowadzonym postępowaniu, kierując się kryteriami wymienionymi w art. 28 K.p.a., wszystkie osoby będące stronami postępowania zakończonego decyzją z dnia 2 lutego 2011 r. Nr NPO.III.7624.12/09 określającą środowiskowe uwarunkowania

realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni biogazowej przewidzianego do realizacji na działkach oznaczonych numerami geodezyjnymi 409 i 410 położonymi w miejscowości Koczergi gmina Parczew. W niniejszej sprawie organ I instancji sprzecznie z art. 10 i art. 61 § 4 K.p.a. prowadząc postępowanie administracyjne poprzedzające wydanie zaskarżonego postanowienia nie zawiadomił nikogo nawet inwestora DMG spółki z o.o. o wszczęciu i prowadzeniu postępowania z wniosku Magdaleny Krajanowskiej.

Brak ten nie może być jednak skutecznie tłumaczony przez organy administracji rodzajem rozstrzygnięcia, które zapadło w sprawie, ponieważ z żadnego przepisu K.p.a. nie wynika, aby przy podejmowaniu postanowienia o odmowie wznowienia postępowania można było pominąć którąkolwiek ze stron postępowania.

Każda ze stron postępowania administracyjnego ma bowiem prawo - poprzez zapewnienie jej udziału w tym postępowaniu - wskazywać na okoliczności i przedstawiać dowody mogące przemawiać za innym rozstrzygnięciem, niż przyjęte przez organ orzekający, zwłaszcza w przypadku, gdy w ocenie organu orzekającego postępowanie podlega zakończeniu w taki sposób że nie dochodzi do merytorycznej oceny twierdzeń stron zainteresowanych wydaniem merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie.

Dokonując oceny legalności danego postanowienia należy ponadto stwierdzić, że Burmistrz Parczewa, do którego wpłynęło żądanie wznowienia postępowania, zobligowany jest nie tylko do dokładnego ustalenia treści żądania, ale także w przypadku wątpliwości, wyjaśnienia od jakiej osoby pochodzi wniosek. Postępowaniu temu towarzyszy należyte i wyczerpujące poinformowanie wnioskodawcy o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. W przeciwnym razie mamy do czynienia z naruszeniem art. 7 i art. 9 K.p.a. w stopniu mogącym mieć wpływ na istotę rozstrzygnięcia. Jak wynika z akt sprawy, wniosek o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją tego organu z dnia 2 lutego 2011 r. określającą DMG spółce z o.o. o środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni biogazowej przewidzianego do realizacji na działkach oznaczonych numerami geodezyjnymi 409 i 410 położonymi w miejscowości Koczergi w imieniu "mieszkańców wsi Koczergi" złożyła Magdalena Krajanowska jako sołtys tej wsi.

Z wniosku o wznowienie postępowania nie można wywieść, czy sołtys wsi Koczergi złożyła go w imieniu własnym jako osoba fizyczna czy jako właśnie sołtys w imieniu sołectwa czy też jako pełnomocnik grupy mieszkańców. Tak więc w pierwszej kolejności w ocenie Kolegium należało wyjaśnić, czy stroną postępowania jest Magdalena Krajanowska a także znane z imienia i nazwiska oraz adresu osoby fizyczne czy też sołectwo wsi reprezentowane przez Magdalenę Krajanowską. Dopiero usunięcie wątpliwości w tym zakresie pozwalało organowi I instancji na ocenę, czy wnioskodawca ma przymiot strony (art.28 i 29 K.p.a.) w żądaniu wznowienia postępowania administracyjnego.

W ocenie Kolegium trzeba było rozważać, czy ten rodzaj sprawy powoduje, że mieszkańcy określonej miejscowości - roszcący sobie prawo do wznowienia postępowania zakończonego decyzją z 2 lutego 2011r. mają czy też nie mają charakteru strony. Kolegium przypomina, że „grupa mieszkańców” nie może być stroną postępowania, bowiem stroną postępowania może być każdy (osoba fizyczna, osoba prawna, nawet jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej) kto wykaże swój własny interes prawny w postępowaniu. Rozpoznanie przez organ administracji I instancji wniosku grupy podmiotów, określonej w jej treści jako

„mieszkańcy wsi” wykluczało ich identyfikację, a co za tym idzie, uniemożliwiało zbadanie legitymacji tych osób do wniesienia wniosku o wznowienie postępowania oraz ustalenie, czy w istocie posiadają legitymację do żądania wznowienia postępowania w sprawie, a następnie wydania rozstrzygnięcia przy zastosowaniu właściwych przepisów prawa materialnego.

Wznowienie postępowania administracyjnego - jako szczególny rodzaj procedury umożliwiającej, w przypadkach prawem przewidzianych (art. 145 § 1 i art. 145a § 1 K.p.a.), wzruszenie ostatecznych indywidualnych aktów z zakresu administracji publicznej - składa się z dwóch etapów. W pierwszym organ właściwy w sprawie wznowienia postępowania bada przesłanki formalne niezbędne do uruchomienia nadzwyczajnego trybu weryfikacji ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych, co - w przypadku wznowienia postępowania na żądanie strony - oznacza badanie, czy inicjatywa w sprawie wznowienia postępowania pochodzi od osoby mającej czynną legitymację procesową, czy wniosek złożono z zachowaniem terminów określonych w art. 148 i art. 145a § 2 K.p.a. w stosunku do decyzji ostatecznej a także, czy wskazano przyczynę wznowienia postępowania z katalogu ujętego w art. 145 § 1 i art. 145a § 1 K.p.a.

Ustawodawca nie wskazuje w kodeksie postępowania administracyjnego przesłanek wydania postanowienia o odmowie wznowienia postępowania (od dnia 11 kwietnia 2011r.), co spowodowało, że przesłanki te zostały określone w orzecznictwie i doktrynie prawa, w tym przez przyjęcie, iż jedną z nich, mającą charakter podmiotowy, jest fakt, że podanie wniósł podmiot, który nie był stroną postępowania zakończonego ostateczną decyzją. Rozstrzygnięcia te zapadły wprawdzie w oparciu o poprzednio obowiązujące regulacje kodeksu postępowania administracyjnego, niemniej jednak, zdaniem Kolegium zachowują swą aktualności i kontynuację na gruncie wykładni przepisów obecnie obowiązującego K.p.a.

Jeżeli wstępne postępowanie wyjaśniające wykaże, że żądanie wznowienia postępowania pochodzi bezspornie (w sposób niebudzący wątpliwości) od osoby niemającej przymiotu strony w danym postępowaniu, albo że wniosek został złożony po upływie ustawowych terminów, albo wnioskodawca - mimo stosownego wezwania przez organ administracji - nie podał ustawowej przyczyny wznowienia postępowania, właściwy organ wydaje postanowienie odmawiające wznowienia postępowania administracyjnego (art. 149 § 3 K.p.a.). Gdy nie zaistnieje którakolwiek z wymienionych okoliczności, organ wznowia postępowanie administracyjne w drodze postanowienia (art. 149 § 1 K.p.a.), które stanowi podstawę do przeprowadzenia postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy (art. 149 § 2 K.p.a.). Złożenie podania o wznowienie postępowania wszczyna postępowanie wstępne, które powinno zakończyć się załatwieniem sprawy w trybie przewidzianym w art. 149 K.p.a. tj. wydaniem postanowienia o wznowieniu postępowania (§ 1) lub o odmowie wznowienia postępowania (§ 3).

Z drugiej strony należy wskazać, że ustawodawca w art. 151 § 1 K.p.a. wyraźnie stwierdza, że dopiero po przeprowadzeniu postępowania określonego w art. 149 § 2 K.p.a., a więc postępowania prowadzonego po wydaniu postanowienia o wznowieniu postępowania i dotyczącego m.in. przyczyn wznowienia, organ może wydać różne decyzje, które zależą od tego czy stwierdzi istnienie podstaw wznowieniowych. Powyższe wskazuje, że dopiero w drugim etapie postępowania organ właściwy w sprawie wznowienia postępowania przechodzi do badania przyczyn wznowienia a po przeprowadzeniu postępowania w tym zakresie podejmuje jedno z rozstrzygnięć przewidzianych w art. 151 § 1 K.p.a., tj. odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1 lub art. 145a

K.p.a., albo uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1 lub art. 145a K.p.a., i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy.

Jedną z tych podstaw uzasadniających wznowienie postępowania jest zaś fakt, że strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a.). W tym jednym przypadku ustalenie istnienia podmiotowej przesłanki dopuszczalności wznowienia postępowania administracyjnego łączy się z ustaleniem istnienia podstawy wznowienia postępowania. To zaś powinno, w świetle art. 151 § 1 zdanie wstępne K.p.a., nastąpić po wznowieniu postępowania, a nie w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji o odmowie wznowienia postępowania. Przyjęcie wskazanej tezy nie prowadzi do pominięcia badania czy podanie wniosła strona postępowania. Ustalenie tej okoliczności jest konieczne, tyle że ma ono wówczas miejsce w drugiej fazie postępowania po wydaniu postanowienia, o którym mowa w art. 149 § 1 K.p.a. Wyrazem ustalenia, że podanie zostało wniesione przez podmiot, który nie jest stroną będzie wówczas decyzja o odmowie uchylenia ostatecznej decyzji wydana na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 K.p.a. Natomiast wyrazem przeciwnego ustalenia będzie wydanie jednej z decyzji wymienionych w art. 151 § 1 pkt 2 lub § 2 K.p.a.

Zdaniem Składu Orzekającego Kolegium odmowa wznowienia postępowania wydana na podstawie art. 149 § 3 K.p.a. w przypadku gdy wskazywaną podstawą wznowienia jest art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu) nie może opierać się na ocenie, że wnosząca podanie nie jest stroną postępowania zakończoną decyzją ostateczną. W takim bowiem, jedynym zresztą przypadku, ustalenie istnienia podmiotowej przesłanki dopuszczalności wznowienia postępowania łączy się z ustaleniem istnienia podstawy wznowienia, a ta kwestia podlega badaniu po wznowieniu postępowania, w drugiej fazie postępowania wznowieniowego.

Takie stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, w którym niejednokrotnie podkreślano, że jeżeli wniosek o wznowienie postępowania jest oparty o przesłankę przewidzianą w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. Sądy wywodziły, że jeżeli składając to podanie podmiot uważa, iż przysługiwał mu przymiot strony w postępowaniu, a został w tym postępowaniu pominięty, to weryfikacja twierdzeń wnoszącego podanie następuje w następnej fazie postępowania prowadzonej po wydaniu postanowienia o wznowieniu postępowania. Na tym etapie postępowania organ administracji może dopiero przeprowadzić merytoryczną ocenę materiału sprawy i dokonać weryfikacji twierdzeń wnoszącego podanie, czy istotnie przysługiwał mu przymiot strony w postępowaniu (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2009 r. III SA/Wr 368/08 a także wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 maja 2011 r.).

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w tezie wyroku z dnia 7 stycznia 2009 r. sygn. akt II OSK 1747/07 uznał, że „tylko gdy w świetle twierdzeń wynikających już z samego wniosku o wznowienie wynika, że brak jest ustawowych podstaw do wznowienia, wniosek składa podmiot niebędący stroną albo termin do jego złożenia nie został zachowany organ wydaje decyzję o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 K.p.a.). W przeciwnym wypadku musi wznowić postępowanie (art. 149 § 1 K.p.a.) i przeprowadzić je zarówno co do rzeczywistego istnienia przyczyn wznowienia jak i pozostałych kwestii dotyczących dopuszczalności wznowienia a także co do istoty sprawy (art. 149 § 2 K.p.a.). Stwierdzenie, w tej kolejnej fazie postępowania, że z wnioskiem wystąpił podmiot niebędący w rzeczywistości stroną albo, że nie zaistniały przesłanki wznowienia lub termin z art. 148 k.p.a. nie został zachowany skutkuje - zgodnie z art. 151 § 1 pkt 1 K.p.a. - odmową uchylenia decyzji dotychczasowej”.



Podobne stanowisko w tej kwestii wynika także z poglądów doktryny (vide: Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego M. Jaśkowska i A. Wróbel; Zakamycze 2005 str. 882).

Odnosząc poczynione uwagi do rozpoznawanej sprawy należy zauważyć, że podanie o wznowienie postępowania zostało oparte właśnie na podstawie wymienionej w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. toteż niedopuszczalne było badanie przez organ I instancji przed wznowieniem postępowania w trybie art. 149 § 1 K.p.a. czy skarżąca, Magdalena Krajanowska oraz reprezentowani przez nią, znani z imienia i nazwiska mieszkańcy wsi Koczergi, są czy nie są, stroną postępowania zwykłego dotyczącego określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni biogazowej.

W niniejszej sprawie z akt sprawy wynika bezspornie, iż skarżąca w wniosku z dnia 3 czerwca 2011r. o wznowienie postępowania oraz w toku postępowania wyjaśniającego przed Kolegium podniosła, że ona oraz reprezentowani przez nią mieszkańcy wsi Koczergi nie brali udziału w postępowaniu dotyczącym środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni biogazowej pomimo, iż w ich ocenie posiadali przymiot strony. Kwestia ta winna być przedmiotem ustaleń i oceny w postępowaniu prowadzonym po wznowieniu postępowania zaś właściwą formą rozstrzygnięcia tak co do przyczyn wznowienia, jak i co istoty sprawy będzie decyzja wydana na podstawie art. 151 § 1 K.p.a. I wówczas, gdyby organ administracji doszedł do przekonania, iż nie występują przesłanki do wznowienia postępowania przewidziane w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., tj., że podmiot zgłaszający wniosek o wznowienie postępowania nie ma przymiotu strony - to zgodnie z art. 151 § 1 pkt 1 K.p.a. winien odmówić uchylecia decyzji dotychczasowej.

Wobec tego, że w przedmiotowej sprawie Burmistrz Parczewa już w pierwszym etapie postępowania, o którym mowa w art. 149 K.p.a., przedwcześnie podjął się analizy przyczyny wznowienia postępowania wskazanej przez wnioskodawców a ujętej w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., dopuścił się tym samym naruszenia art. 149 § 2 w związku z § 1 K.p.a. W sprawie będącej przedmiotem kontroli Kolegium okoliczność, czy wnioskodawca czy też zindywidualizowana grupa mieszkańców wsi Koczergi jest podmiotem legitymowanym do skutecznego uruchomienia postępowania wznowieniowego nie jest oczywista. Tezę taką potwierdzają także podejmowane przez organ II instancji działania, który wzywał stronę do wykazywania interesu prawnego dającego legitymację do bycia stroną postępowania zakończonego decyzją o z dnia 2 lutego 2011r.

Z powyższych względów w niniejszym postępowaniu zażaleniowym Skład Orzekający nie przeprowadził weryfikacji i oceny stanowiska organu I instancji oraz skarżącej co do prawidłowości zastosowania art. 28 K.p.a. w związku z przepisami prawa materialnego. Kwestia ta bowiem winna być rozstrzygnięta dopiero po ewentualnym wznowieniu postępowania zakończonego decyzją z dnia 2 lutego 2011r. Wyżej opisane uchybienie nie mogły być sanowane przez Kolegium poprzez przeprowadzenie postępowania dowodowego uzupełniającego bowiem wymagałoby to przeprowadzenia takiego postępowania uzupełniającego w całości. Takie zaś rozwiązanie naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania. Do uznania, że zasada dwuinstancyjności została zachowana /art. 15 K.p.a./, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone /wyrok NSA z dnia 12 listopada 1992r. V SA 721/92/.

W ponownym postępowaniu organ I instancji przeprowadzi postępowanie w opisanym zakresie kierując się powyższymi wskazówkami. W ramach postępowania zbierze, z poszanowaniem zasad postępowania administracyjnego, niewadliwy materiał dowodowy. Przeprowadzi ponowną analizę wniosku o wznowienie postępowania pod kątem regulacji wynikających z kodeksu postępowania administracyjnego pamiętając, że normy zawarte w art. 28 K.p.a. zobowiązują organ administracji publicznej bez względu na stadium postępowania do zbadania czy podmiotowi upatrującemu swojego interesu prawnego lub obowiązku w postępowaniu administracyjnym bądź podmiotowi żądającemu podjęcia przez organ czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, faktycznie przysługuje interes prawny, na który się powołuje. W ramach analizy normy tego przepisu ustali, jaki faktycznie podmiot uznaje się za legitymowany do udziału w postępowaniu administracyjnym zakończonym wydaniem decyzji Burmistrza Parczewa z dnia 2 lutego 2011,

- czy podmiot ten ma zgodnie z własną oceną stanu faktycznego i prawnego interes prawny lub obowiązek, o którym należy rozstrzygać poprzez wydanie decyzji administracyjnej,
- czy podmiot ten dokonał czynności procesowej mającej w jego przekonaniu spowodować wszczęcie postępowania wznowieniowego wnosząc żądanie do właściwego organu administracji publicznej,
- czy czynność procesowa tego podmiotu / żądanie wszczęcia postępowania wznowieniowego/ jest skuteczna z uwagi na możliwość wskazania przepisu prawa materialnego, który dopuszcza istnienie takiego właśnie interesu prawnego lub obowiązku.

Kolegium wskazuje, że w świetle poglądów orzecznictwa sądowo – administracyjnego organ administracji publicznej musi zostać zawiadomiony o fakcie ustanowienia pełnomocnika w danej, konkretnej sprawie w sposób wyraźny (pełnomocnictwo ma być złożone do akt), nie można domniemywać udzielenia pełnomocnictwa. Fakt udzielenia pełnomocnictwa winien być jednoznacznie udokumentowany. Ustanowienie pełnomocnika jest bowiem prawem, a nie obowiązkiem strony, w każdym zatem postępowaniu winna ona wskazać, czy chce działać przez pełnomocnika. /por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2006 r. sygn. akt I FSK 1021/05

Z treści pełnomocnictwa powinien jasno wynikać jego zakres, tzn. jakich czynności, w jakim postępowaniu, przed jakim organem może dokonywać pełnomocnik w imieniu swojego mocodawcy. Skutecznie ustanowiony pełnomocnik może ustanowić dla mocodawcy kolejnych pełnomocników gdy umocowanie takie wynika z treści pełnomocnictwa, ustawy lub ze stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa. W związku z czym, ustanowienie dalszego pełnomocnictwa z pominięciem tych wymogów jest nieważne.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt przedmiotowej sprawy Kolegium stwierdza, że przyjmując nawet, iż określona grupa mieszkańców wsi Koczergi faktycznie udzieliła Magdalenie Krajanowskiej skutecznego pełnomocnictwa w niniejszej sprawie to jednak brak jest podstaw do uznania że upoważniała ona do ustanowienia kolejnego pełnomocnika (substytucji) w osobie adwokata Pawła Bryłowskiego.

Reasumując, Kolegium doszło do wniosku, że żądanie skarżącej oraz innych zainteresowanych (mieszkańców wsi Koczergi) wznowienia postępowania nie zostało należycie rozpatrzone. Taka ocena sprawy w świetle ustalonego stanu faktycznego i prawnego powoduje, że zaskarżone postanowienie nie może się ostać, toteż Kolegium orzekło jak na wstępie.

Postanowienie niniejsze jest **ostateczne** w administracyjnym toku instancji.

Strony mogą zaskarżyć je do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie - w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, z powodu niezgodności z prawem. Skargę wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej wraz z odpisem dla organu oraz każdej ze stron postępowania.

Zgodnie z art. 57 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonego postanowienia, oznaczenie organu, którego działania skarga dotyczy, określać naruszenie prawa lub interesu prawnego.

Otrzymują:

1. [REDACTED]
2. [REDACTED]
3. [REDACTED]
4. [REDACTED]
5. [REDACTED]
6. [REDACTED]
7. [REDACTED]
8. [REDACTED]
9. [REDACTED]
10. Burmistrz Parczewa  
+ akta sprawy
11. a/a

PREZES  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Białej Podlaskiej  
Zbigniew Jastrzęb

CZŁONEK  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Białej Podlaskiej  
Mariola Ostaniewicz

CZŁONEK  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Białej Podlaskiej  
Bożena Rilkiewicz-Bańka