

SKO.4020.OC/278/17

### **Postanowienie**

Na podstawie art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2015r. poz.1659), art. 134 w związku z art. 144 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016r. poz. 446 z późn. zm.),

Skład Orzekający Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej:

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

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 27 marca 2017r. **zażalenia Stowarzyszenia „Nad Piwonią” 21- 200 Parczew, Koczergi 53A** na postanowienie wydane z up. Burmistrza Parczewa z dnia 25 listopada 2016r. nr NPO.III.7624.12/09 o zawieszeniu postępowania administracyjnego, wszczętego na wniosek **Antoniego Blocha zam. Koczergi 53A, 21-200 Parczew** w przedmiocie wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją tego organu z dnia 2 lutego 2011r. Nr NPO.III.7624.12/09 określającą środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni biogazowej przewidzianej do wykonania na działkach oznaczonych numerami 409 i 410 położonymi we wsi Koczergi, **stwierdza:**

- **niedopuszczalność zażalenia.**

### **UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 26 października 2016r. (data wpływu) odwołując się do art. 28 K.p.a. wystąpił do Burmistrza Parczewa o dopuszczenie do udziału w postępowaniu po wznowieniu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni biogazowej w Koczergach gm. Parczew (działki nr 409 i nr 410) zakończonego decyzją Burmistrza Parczewa z dnia 2 lutego 2009r. (znak NPO.III.7624.12/09) z wniosku Magdaleny Krajanowskiej z dnia 3 czerwca 2011r. lub wznowienia nowego postępowania w sprawie wydanej decyzji środowiskowej dla wymienionego przedsięwzięcia.

Wskazał, iż chce uczestniczyć we wznowionym postępowaniu, bowiem decyzja dnia 2 lutego 2009r., ustalała dla inwestycji warunki w taki sposób, że negatywnie oddziałują na jej nieruchomość położoną w Koczergach. Dodatkowo wskazał, iż popiera wniosek Magdaleny Krajanowskiej i argumenty w nim podniesione oraz argumenty przedstawione przez Zarząd Stowarzyszenia „Nad Piwonią” w piśmie z dnia 10 października 2016r. Podał, że aktualnie i w chwili wydawania przedmiotowej decyzji był właścicielem nieruchomości położonej w Koczergach obejmującej działkę nr 736.

Jednocześnie oświadczył, że o nieprawidłowościach związanych z decyzją środowiskową dowiedział dnia 12 października 2016r. po zapoznaniu się z powyższym pismem Zarządu Stowarzyszenia „Nad Piwonią” oraz po zapoznaniu się z sentencją wyroku NSA z dnia 29 września 2016r. sygn. akt. II OSK 3205/14.

Burmistrz Parczewa postanowieniem z dnia 25 listopada 2016r. nr NPO.III.7624.12/09 wszczął postępowanie administracyjne w przedmiocie wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją tego organu z dnia 2 lutego 2011r. Nr NPO.III.7624.12/09 określającą środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni biogazowej przewidzianej do wykonania na działkach oznaczonych numerami 409 i 410 położonymi we wsi Koczergi.

W uzasadnieniu podał, że przedmiotowe postanowienie wydał na wniosek Antoniego Blocha i że w pierwszym etapie postępowania wznowieniowego organ bada istnienie jednej z okoliczności wymienionych w art. 145 i art. 145a K.p.a. będących przyczynami wznowienia postępowania.

Kolejnym postanowieniem wydanym w tej samej dacie i posiadającej Nr NPO.III.7624.12/09 organ I instancji zawiesił postępowanie administracyjne, wszczęte na wniosek Antoniego Blocha w przedmiocie wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją tego organu z dnia 2 lutego 2011r. Nr NPO.III.7624.12/09 określającą środowiskowe uwarunkowania realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

W uzasadnieniu postanowienia organ I instancji poinformował o wznowieniu postępowania i podał, że w dniu 21 września 2016r. akta sprawy zostały przekazane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wraz ze skargą Stowarzyszenia „Nad Piwonią”. Odwołując się do regulacji art. 97 ust. 1 pkt 4 K.p.a. wskazał, że organ administracji publicznej zawiesza postępowanie gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

Postanowienie zostało przesłane do wnioskodawcy, inwestora, stron postępowania oraz Stowarzyszenia „Nad Piwonią”.

Zażalenie na to postanowienie złożyło Stowarzyszenie „Nad Piwonią” zwane dalej Stowarzyszeniem wnioskując o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Zarzuciło, że kwestionowane postanowienie zostało wydane z naruszeniem art. 97 § 4 K.p.a. poprzez błędne przyjęcie, że brak akt postępowania i toczące się postępowanie sądownoadministracyjne stanowi zagadnienie wstępne. Wskazało, że przedmiotowe postępowanie sądownoadministracyjne dotyczy bezczynności Burmistrza Parczewa w przedmiocie wznowienia postępowania zakończonego decyzją znak NPO.III.7624.12/09 z dnia 2 lutego 2011r., a zatem skoro dotyczy bezczynności organu to nijak się ma do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy po wznowieniu postępowania zakończonego wskazaną decyzją z dnia 2 lutego 2011r. Odwołując się do poglądów sądownictwa administracyjnego wyjaśniło jak należy definiować pojęcie „zagadnienie wstępne”, o jakim mowa w art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a. Zdaniem skarżącego bezczynność Burmistrza Parczewa i skarga z tym związana nie stanowi przeszkody o charakterze materialnoprawnym dla rozstrzygnięcia sprawy objętej zawieszonym postępowaniem. Wskazała, że rzekoma, przeszkoda nie powstała ani nie ujawniła się w toku postępowania jurysdykcyjnego skoro zostało wszczęte w dniu 25 listopada 2016r., zaś akta sprawy wraz ze skargą i odpowiedzią na skargę zostały przekazane do WSA w Lublinie w dniu 21 września 2016r. W jej ocenie brak akt administracyjnych nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż nie występują przeciwwskazania do podjęcia takich działań, by pozyskać wymaganą dokumentację dostępnymi środkami czyli wystąpić o nadesłanie akt, sporządzenie kserokopii lub odpisów.

W odpowiedzi na wezwanie organu I instancji o wskazanie, od którego postanowienia zostało złożone zażalenie w jego uzupełnieniu Stowarzyszenie wskazało,

iż skarżone postanowienie doręczono mu w dniu 28 grudnia 2016r., a z jego treści nie wynika na czyj wniosek zostało ono wydane. Podniosło, że przywołana w jego treści podstawa prawna pozwala na przyjęcie, iż wydanie postanowienia miało miejsce z urzędu (art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a.). W załączeniu przesłał organowi I instancji kopię zaskarżonego postanowienia z zakrektorowaną częścią wskazującą, kto jest adresatem postanowienia wpisanym pod numerem jeden.

W toku postępowania zażaleniowego Kolegium pismem z dnia 27 lutego 2017r. wezwało Stowarzyszenie do wskazania z jakiej podstawy prawnej wywiodło uprawnienie do złożenia zażalenia (zażaleń) czy, a jeżeli tak to w jakiej dacie i na jakiej podstawie prawnej Stowarzyszenie zostało dopuszczone przez organ I instancji do udziału w postępowaniu (postępowaniach). Zawnioskowało także o wskazanie, w stosunku do którego postanowienia zostało złożone przesłane do tut. Kolegium zażalenie.

W odpowiedzi zawartej w piśmie z dnia 17 marca 2017r. (data wpływu) strona załaga się wskazała, że wszelkie czynności Burmistrza, w tym i postanowienia dotyczące dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, winny znajdować się w aktach sprawy. Stowarzyszenie dysponuje w tej materii postanowieniem Burmistrza Parczewa z 21 listopada 2016r. znak IPŚ.111.7624.22/2008.

Dodatkowo podniosło, że niezależnie od powyższego skoro Burmistrz Parczewa doręczył mu postanowienia objęte zażaleniem to faktycznie traktuje Stowarzyszenie jako stronę postępowania. W ocenie Stowarzyszenia w tym stanie rzeczy przyjąć trzeba, że nastąpiło faktyczne dopuszczenie go do udziału w postępowaniu, a konstrukcja taka znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym.

Wywiodło, że jeżeli nawet organ administracji nie wydał postanowienia o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu organizacji społecznej, jednakże przyjmował składane przez tę organizację oświadczenia, a także doręczał tej organizacji decyzje i postanowienia, to fakty te należy uznać za dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu administracyjnym. Wskazując na poglądy, że „organizacja społeczna, którą organ faktycznie dopuścił do udziału w postępowaniu i traktował jako podmiot na prawach strony ma również prawo złożenia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji” przywołał wyroki NSA z dnia 17 lutego 2011r., sygn. akt II OSK 329/10, z dnia 11 marca 2008r., sygn. akt II OSK 191/07 oraz z dnia 17 listopada 1988r., sygn. akt IV SA 855/88).

Po przeanalizowaniu materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, uzupełnionego w ramach postępowania zażaleniowego Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdza, co następuje:

Podstawę prawną niniejszego postanowienia stanowi art. 134 K.p.a., zgodnie z którym organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania; postanowienie w tej sprawie jest ostateczne. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło niedopuszczalność zażalenia Stowarzyszenia z uwagi na brak po jego stronie legitymacji do wniesienia środka zaskarżenia. Stowarzyszenie nie brało udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, a więc nie było podmiotem na prawach strony, któremu zgodnie z art. 127 § 1 w związku z art. 144 K.p.a. przysługiwało prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie o zawieszenie wznowionego postępowania.

Stosownie do art. 28 K.p.a., stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W okolicznościach przedmiotowej sprawy nie budzi wątpliwości, że Stowarzyszenie nie złożyło zażalenia na postanowienie organu I instancji w celu ochrony własnego interesu prawnego.



Zgodnie jednak z art. 31 § 1 K.p.a., organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Organizacja społeczna, na której wniosek wszczęto postępowanie w sprawie innej osoby, albo którą dopuszczono do udziału w postępowaniu innej osoby, uczestniczy w takim postępowaniu na prawach strony (art. 31 § 3 K.p.a.).

Z analizy akt sprawy wynika, że w dacie 25 listopada 2016r. Burmistrz Parczewa po rozpatrzeniu dziewięciu wniosków różnych osób fizycznych wszczął osiem odrębnych postępowań administracyjnych oraz wydał dziewięciu postanowień o wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej własną decyzją z dnia 2 lutego 2011r. Nr NPO.III.7624.12/09, a następnie w tej samej dacie dziewięciu postanowień oznaczonych tym samym numerem NPO.III.7624.12/09 o zawieszeniu wszczętych postępowań administracyjnych. Powyższy stan faktyczny wskazuje, że Stowarzyszenie nie uczestniczyło w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, zakończonym kwestionowanym postanowieniem i nie składało w jego ramach wniosków o dopuszczenie go do udziału w postępowaniu. Kolegium uznaje, że złożonym zażaleniem Stowarzyszenie kwestionuje wszystkie dziewięciu postanowień organu I instancji podjętych dnia 25 listopada 2016r. oznaczonych numerami NPO.III.7624.12/09 i skierowanych odrębnie do poszczególnych dziewięciu wnioskodawców wymienionych z imienia i nazwiska w rozdzielniki każdego z postanowień.

Na wniosek Antoniego Blocha z dnia 26 października 2016r. Burmistrz Miasta Parczewa wznowił w dniu 25 listopada 2016r. postępowanie zakończone własną decyzją z dnia 2 lutego 2011r. Nr NPO.III.7624.12/09 określającą środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni biogazowej przewidzianej do wykonania na działkach oznaczonych numerami 409 i 410 położonymi we wsi Koczerki, co potwierdził stosownym postanowieniem. Równocześnie organ I instancji w tej też dacie czyli 25 listopada 2016r. podjął postanowienie o zawieszeniu postępowania co oznacza, że wbrew twierdzeniom Stowarzyszenia organ I instancji nie prowadził jakiegokolwiek postępowania wznowieniowego na podstawie złożonego wniosku. Stowarzyszenie nie brało udziału bowiem w postępowaniu przed organem I instancji żadnego postępowania organ ten nie prowadził, a kwestionowane postanowienie zostało mu przesłane w celach informacyjnych bowiem ten podmiot złożył skargę do WSA w Lublinie na bezczynność Burmistrza Parczewa (sprawa oznaczona sygnaturą II SAB/Lu 179/16).

W ocenie Kolegium podkreślenia wymaga fakt, iż w świetle art. 102 K.p.a. w okresie zawieszenia postępowania, organ administracji publicznej nie podejmuje zwykłych czynności proceduralnych ale może podejmować czynności niezbędne w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego. Może też podejmować jedynie czynności zmierzające do usunięcia przyczyn zawieszenia - art. 100 § 1 i § 3 K.p.a.

Uprawnienie polegające na dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w danej sprawie istnieje wówczas, gdy postępowanie to jest w toku, bowiem instytucja ta nie funkcjonuje samodzielnie, abstrakcyjnie w oderwaniu od konkretnej sprawy (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 września 2012r., sygn. akt IV SA/Po 474/12).

W ocenie Kolegium z zawartego w przywołanej powyżej regulacji art. 31 § 3 K.p.a. sformułowania „uczestniczy na prawach strony” wynika bowiem, że te prawa (w tym prawo do zażalenia czy odwołania) służą organizacji społecznej, jeżeli została już dopuszczona przez organ administracji do udziału w postępowaniu. W zakresie

wskazanej wykładni normy prawnej zawartej w art. 31 § 3 w związku z art. 31 § 2 K.p.a. Kolegium podziela tym samym pogląd prezentowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2013r. sygn. akt IV SA/Wa 1900/12 oraz wyroki NSA z dnia 13 marca 2012r. sygn. akt II OSK 2655/11 oraz z dnia 9 czerwca 2016r. sygn. akt II OSK 2415/14). Podobny pogląd prezentowany jest również w doktrynie, w świetle którego uznaje się, że jeżeli organizacja społeczna nie brała udziału w postępowaniu w pierwszej instancji, wówczas nie ma ona legitymacji do złożenia zażalenia (por. B. Adamiak, J. Borkowski. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Warszawa 2012r., str. 216 ).

Zarówno w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego jak i literaturze przedmiotu dominujący jest pogląd, że organizacja społeczna korzysta z praw strony nie od dnia wniesienia żądania udziału w tym charakterze ale od wydania jej ostatecznego postanowienie organu administracji publicznej o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2005r., OSK 1755/200. Dokładnie rzecz ujmując - organizacja społeczna może korzystać z praw strony od chwili doręczenia jej lub ogłoszenia postanowienia o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu (por. M. Szalkiewicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 stycznia 2005r., OSK 1755/2004*, GSP Prz.Orz. 2007, nr 2, s. 69).

W tym zakresie za kontrowersyjną uznawana jest teza przywołanego przez Stowarzyszenie wyroku NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 1988r., sygn. akt IV SA 855/88, w którym przyjęto, że *mimo, iż organ prowadzący postępowanie administracyjne nie wydał postanowienia o dopuszczeniu komitetu osiedlowego do udziału w postępowaniu administracyjnym, to jednak przyjmowanie przez ten organ oświadczeń i wniosków komitetu, a także doręczanie komitetowi wydanych w sprawie decyzji oraz postanowień, należy interpretować jako dopuszczenie do udziału w postępowaniu.*

Konstrukcja „faktycznego” dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, nie ma oparcia w treści i celu komentowanego przepisu i jest poglądem odosobnionym w orzecznictwie sądowym, którego Skład Orzekający Kolegium nie podziela.

Dominujący jest pogląd, że prawa strony przysługują organizacji społecznej jeżeli została dopuszczona przez organ administracji do udziału w postępowaniu. Organizacja społeczna, która nie brała udziału w postępowaniu przed organem I instancji nie ma legitymacji do złożenia środka zaskarżenia (por. także wyroki NSA z dnia 12 maja 2015r., sygn. akt II OSK 2036/13 oraz dnia 8 stycznia 2014r., sygn. akt II OSK 1866/12).

Skoro więc Stowarzyszenie nie brało udziału w postępowaniu przed organem I instancji i nie zostało dopuszczone do udziału w sprawie na zasadach wskazanych w art. 31 K.p.a., to stosownie do art. 141 § 1 w związku z art. 101 § K.p.a. nie mogło skutecznie wnieść zażalenia na postanowienie.

Zgodnie z art. 134 w związku z art. 144 Kodeksu postępowania administracyjnego organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Postanowienie w tej sprawie jest ostateczne.

Ukształtowane na tle przepisu art. 134 K.p.a. orzecznictwo sądowe wyróżnia dwojakie przyczyny niedopuszczalności zażalenia odwołania - przedmiotowe i podmiotowe. Niedopuszczalność zażalenia z przyczyn podmiotowych obejmuje sytuacje jego wniesienia przez osobę niemającą legitymacji do wniesienia tego środka zaskarżenia.

Skład Orzekający opowiada się w przedmiotowej sprawie za poglądem, że w przypadku, gdy zażalenie zostało wniesione przez podmiot, któremu nie przysługuje jednocześnie status podmiotu na prawach strony w prowadzonej przez organy administracyjne sprawie, należy orzec o niedopuszczalności zażalenia. Podobny pogląd prezentuje A. Wróbel (w) „Jaśkowska, Wróbel- komentarz do K.p.a. s. 725- 726” podkreślając, że kwestia legitymacji procesowej do wniesienia odwołania jest zagadnieniem proceduralnym, a właściwą formą rozstrzygnięcia tych kwestii są postanowienia”.

Podobny pogląd wynika też z wyroku WSA w Lublinie z dnia 10 grudnia 2010r., sygn. akt II SA/Lu 394/10, w którym Sąd stwierdził, że „postępowanie przed organem administracji, w tym organem drugiej instancji jest procesem dwufazowym: pierwsza faza obejmuje czynności wstępne polegające na badaniu odwołania pod względem formalnym; druga faza związana jest z rozpoznaniem odwołania pod względem merytorycznym i wydaniem rozstrzygnięcia kończącego postępowanie odwoławcze. Stosownie do art. 144 K.p.a. powyższe tezy mają odpowiednie zastosowanie do wnoszonych zażaleń.

Skład Orzekający opowiada się w realiach przedmiotowej sprawy za poglądem, że w przypadku, gdy zażalenie zostało wniesione przez podmiot, który nie uczestniczył w postępowaniu na prawach strony w prowadzonej przez organ administracyjny sprawie, należy orzec o niedopuszczalności zażalenia.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium orzekło jak na wstępie.

Postanowienie niniejsze jest *ostateczne* w administracyjnym toku instancji.

Pod zarzutem niezgodności postanowienia z prawem strony mogą je zaskarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie /ul. Skłodowskiej 40/, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Kolegium, wraz z odpisami dla organu i wszystkich 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. Antoni Bloch
2. Stowarzyszenie „Nad Piwonią”  
Koczergi 53A, 210- 200 Parczew
3. DMG sp. z o.o. w Wierzbówce
4. Danuta Czech  
Sławomir Czech
5. Aleksander Hawryluk
6. RSP Koczergi
7. Burmistrz Parczewa
8. a/a

PREZES  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Białej Podlaskiej  
Zdzisław Jastrzęb

CZŁONEK  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Białej Podlaskiej

Mariola Ostaniewicz

CZŁONEK  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Białej Podlaskiej

Bożena Bilkiewicz-Barka