

Koczergi, dnia 16 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Lublinie
ul. Marii Curie – Skłodowskiej 40
20 – 029 Lublin

Skarżący: Stowarzyszenie
„Nad Piwonią”
Koczergi 53 A
21-200 Parczew

Organ administracji: Samorządowe Kolegium
Odwoławcze w Białej Podlaskiej

Uczestnik: 1.

2. DMG spółka z o.o. w Wierzbówce
- 3.
- 4.
5. Starosta Parczewski
6. Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna Koczergi
- 7.

sygn. akt II SA/Lu 316/18

Pismo Skarżącego

W odpowiedzi na pismo Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 19 marca 2018r., doręczone Skarżącemu w dniu 6 kwietnia 2018r., podnosimy co następuje.

W sposób jednoznaczny zakwestionować należy stanowisko Organu jakoby Skarżący nie posiadał legitymacji do wniesienia skargi na decyzję SKO z dnia 29 grudnia 2017r. (znak SKO.40.20/OC/57/17) odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Parczewa o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji z dnia 2 lutego 2011r. (znak NPO.III.7624.12/09).

1a) Stosownie do treści art. 31 § 1 k.p.a. organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

a) wszczęcia postępowania,

b) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Z powołanych regulacji wynika, że organizacja społeczna może żądać wszczęcia postępowania przy spełnieniu trzech kryteriów: po pierwsze postępowanie powinno dotyczyć osoby trzeciej, po drugie jest to uzasadnione celami statutowymi danej organizacji społecznej i po trzecie, gdy przemawia za tym interes społeczny.

Z kolei art. 31 § 2 k.p.a. wskazuje, że organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu.

Organ nie orzeka odrębnym postanowieniem o zasadności bądź bezzasadności żądania organizacji społecznej, a wydaje w oparciu o treść art. 31 § 2 k.p.a. postanowienie o wszczęciu (bądź odmowie wszczęcia) postępowania lub o dopuszczeniu (bądź odmowie dopuszczenia) do udziału w danym postępowaniu administracyjnym.

Organizacja społeczna występuje z wnioskiem na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a., jednakże wszczęcie postępowania przez organ - w przypadku uznania żądania organizacji społecznej za uzasadnione - następuje z urzędu.

Wprowadzenie możliwości żądania przez organizacje społeczne wszczęcia postępowania w sprawie innej osoby, miało na celu m.in. wprowadzenie społecznej kontroli dla spraw o istotnym znaczeniu dla określonej grupy mieszkańców danego obszaru. Wyjaśnić także należy, iż art. 31 § 1 k.p.a. nie wskazuje, że inicjatywa procesowa organizacji społecznej w sprawie dotyczącej innej osoby może przybrać jedynie następujące postaci: żądania tylko wszczęcia postępowania w sprawie innej osoby, żądania wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia do udziału w nim, żądania dopuszczenia do postępowania już toczącego się w sprawie zawisłej przed organem administracyjnym w każdej instancji i w każdym trybie. **W szczególności**

organizacja społeczna, która domaga się wszczęcia postępowania, nie musi żądać jednocześnie dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu. W wypadku, bowiem, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostanie uznane przez organ administracji publicznej za zasadne, organizacja społeczna uczestniczy w tym postępowaniu na prawach strony (por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2011 - komentarz do art. 31 kodeksu postępowania administracyjnego).

Postanowienie o wszczęciu postępowania na żądanie organizacji społecznej ma charakter wyjątkowy. **Poza tą sytuacją, przepisy procedury administracyjnej nie przewidują wydawania odrębnego orzeczenia w przedmiocie wszczęcia postępowania administracyjnego** (por. wyrok NSA z 15 lipca 1992 r., V SA 178/92, ONSA 1993, nr 1, poz. 20). Jednocześnie podkreślić należy, że mimo formuły wskazującej na "żądanie" organizacji społecznej, jak wskazano powyżej, postępowanie w tym przypadku wszczyna organ z urzędu.

W świetle powyższych okoliczności, należy stwierdzić, że skoro Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało żądanie Stowarzyszenia za uzasadnione i wszczęło z urzędu postępowanie administracyjne w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Parczewa o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji z dnia 2 lutego 2011r. (znak NPO.III.7624.12/09), to tym samym skarżące Stowarzyszenie uzyskało legitymację na podstawie art. 31 § 2 i § 3 k.p.a. do uczestniczenia w tym postępowaniu na prawach strony.

Zgodnie bowiem z utrwalonym w orzecznictwie stanowiskiem, przyjęcie przez organ wniosku o wszczęcie postępowania, oznacza, że organizacja ta została dopuszczona do udziału w postępowaniu (wyrok NSA z 17 listopada 1988 r., sygn. akt IV SA 855/88- LEX ONSA 1990/1/3, wyrok NSA z 11 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 191/07 - LEX nr 468727, wyrok NSA z 17 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 329/10-LEX nr 992552, Wyrok WSA w Warszawie z 13 marca 2014r., sygn. akt VII SA/Wa 2282/13)

Ponadto, zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2017r., II OSK 2028/15: „**Wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia**

nieważności decyzji na żądanie organizacji społecznej z urzędu, organ przesądza o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu.”

Reasumując w sprawie niniejszej nie istniała konieczność wydania postanowienia pozytywnego czy też negatywnego w przedmiocie dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu, bowiem uwzględnienie żądania wszczęcia postępowania z urzędu przez organ administracji publicznej powoduje, iż organizacja społeczna uczestniczy w tym postępowaniu na prawach strony, a zatem posiada legitymację do wniesienia skargi do Sądu.

1b) Niezależnie od powyższego, wskazać należy, na stanowisko orzecznictwa, zgodnie z którym brak formalnego postanowienia, o jakim mowa w art. 31 § 2 k.p.a., nie uniemożliwia organizacji społecznej udziału w postępowaniu, skoro składała w tym postępowaniu pisma i oświadczenia merytoryczne oraz której doręczono rozstrzygnięcia organu. **Jeżeli 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, fakty te należy uznać jako dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu administracyjnym** (*wyrok NSA z 17 listopada 1988 r. sygn. IV SA 855/88 ONSA 1990/1/3, wyrok NSA z 11 marca 2008 r. sygn. II OSK 191/07, wyrok NSA z 20 października 2005 r., sygn. akt II OSK 94/05*).

Należy również zwrócić uwagę, że organizacje społeczne, których celem statutowym jest ochrona środowiska, korzystają ze szczególnej legitymacji procesowej w tej materii. Mając na uwadze interes prawny osób, warunkujący legitymację skargową organizacji społecznych, należy wskazać, że może on składać się z bliżej niesprecyzowanego nawet kręgu osób, w szczególności zamieszkujących dany teren, z których każda może mieć interes prawny w sprawach z zakresu ochrony środowiska, realizowany wszak przez działalność wyspecjalizowanych organizacji społecznych. Jeżeli więc działanie takiej organizacji następuje w ich interesie, nadto mieści się w ramach statutowej jej działalności, to niepodobna odmówić takiej organizacji przymiotu strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym (*wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 października 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 2791/00*).

Z uwagi natomiast na wskazane w pkt 1a) oraz 1b) okoliczności, przyjęć należy, iż Skarżący, jako podmiot który brał udział w postępowaniu o stwierdzenie nieważności, posiadał legitymację do wniesienia skargi do sądu na decyzję SKO z dnia 29 grudnia 2017r. (znak SKO.40.20/OC/57/17) odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Parczewa o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji z dnia 2 lutego 2011r. (znak NPO.III.7624.12/09).

W myśl bowiem art. 50 § 1 p.p.s.a., uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka **oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.**

2) Nie sposób przyjąć również zasadność twierdzenia Organu, jakoby Stowarzyszenie nie wykazało interesu społecznego we wszczęciu postępowania, a wniosek Stowarzyszenia o stwierdzenie nieważności stanowił dla Organu „przedstawienie poglądu w sprawie bez odnoszenia jego żądania do realizowanych celów statutowych”.

Zgodnie bowiem wspomnianym powyżej art. 31 § 1 k.p.a., organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować m.in. z żądaniem wszczęcia postępowania, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

W sytuacji zaistnienia po stronie organizacji społecznej wskazanych powyżej przesłanek, jeśli wniosek dotyczy postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, organ winien przejść do tzw. „etapu wstępnego” tj. zbadania przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a. wobec wskazanej we wniosku decyzji i rozstrzygnąć sprawę w drodze decyzji na podstawie art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 k.p.a. Brak nawet jednej z przesłanek o których mowa w art. 31 § 1 k.p.a. stanowi podstawę do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez Organ lub wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (art. 31 § 2 k.p.a.)

W przypadku zatem jednoznacznego stwierdzenia przez Organ braku interesu społecznego Skarżącego, Organ winien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia

postępowania. Powyższe potwierdza szeroko orzecznictwo, w tym *Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 września 2014r. sygn. akt II OSK 580/14 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 stycznia 2013r., sygn. akt IV SA/Wa 1385/12.*

Dodatkowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2017r., sygn. akt II OSK 2028/15 stwierdził: "Żądanie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności złożone przez organizację społeczną podlega rozpoznaniu, zgodnie z art. 157 § 2 w związku z art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. W zakresie w jakim przepisy prawa dopuszczają wszczęcie postępowania z urzędu, organizacja społeczna ma prawo do złożenia żądania wszczęcia postępowania. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest wszczynane z urzędu. W stadium wstępnym organ bada wyłącznie czy są spełnione przesłanki, od których art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego uzależnia przyznanie organizacji społecznej prawa żądania wszczęcia postępowania w sprawie. W tym stadium nie ma podstaw do rozpoznania i rozstrzygnięcia, czy decyzja objęta żądaniem stwierdzenia nieważności dotknięta jest jedną z wad wyliczonych enumeratywnie w art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego."

Należy przy tym podnieść, że argumentacja Organu nie jest konsekwentna, ponieważ organ wszczął postępowanie nieważnościowe z urzędu, choć decyzją z 29 grudnia 2017r. nie odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Parczewa. **Świadczy to, iż Organ uznał istnienie obiektywnych przesłanek dla badania legalności orzeczenia w przedmiocie decyzji. Należy uznać, że mając na uwadze działanie organów państwa w interesie społecznym, potwierdził tą czynnością istnienie racji za badaniem legalności kwestionowanego przez Stowarzyszenie aktu i występowanie po stronie Skarżącego interesu społecznego.**

3) Niezależnie od powyższego, wskazać należy na art. 44 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zgodnie z którym organizacji ekologicznej służy skarga do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione

celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

Powołany przepis nie budzi wątpliwości. Otóż organizacja ekologiczna jaką niewątpliwie jest Skarżący, ma prawo do czynnego udziału w każdym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione jej celami statutowymi i ma służyć społeczeństwu i ochronie środowiska.

Odnosząc się do lakonicznego stanowiska Organu w tym zakresie, wskazać należy, iż przywołany przez Organ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2009 r., II OSK 1539/09 dotyczył postępowań sądowoadministracyjnych ze skarg na uchwały dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czyli aktów prawa miejscowego, nie zaś indywidualnej decyzji jak to ma miejsce w niniejszym postępowaniu.

Organ nie wyjaśnia również co ma na myśli powołując się w kontekście art. 44 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko na brak jego zastosowania w niniejszej sprawie z uwagi na art. 52 § 3 p.p.s.a. Skarżący nie widzi związku pomiędzy tymi przepisami, który uniemożliwiłby zastosowanie w niniejszej sprawie art. 44 ust. 3 ustawy ocenowej.

Zarząd Stowarzyszenia

Załączniki:

- 8 odpisów pisma;