

Sygn. akt II OSK 2370/16



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 września 2018 roku

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Jerzy Stelmasiak
Sędziowie sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz
sędzia del. WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Protokolant starszy asystent sędziego Tomasz Godlewski

po rozpoznaniu w dniu 25 września 2018 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia „Nad Piwonią” z siedzibą w Koczergach
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie
z dnia 31 marca 2016 r. sygn. akt II SA/Lu 37/16
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia „Nad Piwonią” z siedzibą w Koczergach
na postanowienie Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego
z dnia 16 listopada 2015 r. nr ZOA-XV.7721.40.2012
w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania od decyzji zatwierdzającej
projekt budowlany zamienny i udzielającej pozwolenia na wznowienie robót
budowlanych

1. oddala skargę kasacyjną,
2. prostuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 31 marca 2016 r. sygn. akt II SA/Lu 37/16 w ten sposób, że w miejsce słów „z siedzibą w Parczewie” wpisuje słowa „z siedzibą w Koczergach”.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Artur Patalan

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z 31 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 37/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie oddalił skargę Stowarzyszenia „Nad Piwonią” w Parczewie na postanowienie Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lublinie z 16 listopada 2015 r. nr ZOA-XV.7721.40.2012 w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania od decyzji zatwierdzającej projekt budowlany zamienny i udzielającej pozwolenia na wznowienie robót budowlanych.

Zaskarżony wyrok, jak wynika z jego uzasadnienia, zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Decyzją z 17 sierpnia 2012 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Parczewie (dalej też jako „PINB” lub „organ I instancji”) zatwierdził projekt budowlany zamienny i udzielił DMG Sp. z o.o. z siedzibą w Wierzbówce pozwolenia na wznowienie robót budowlanych polegających na budowie „biogazownii” z budynkiem socjalno-biurowym z zapleczem technicznym, budynkiem przygotowania substratów, 2 zbiorników hydrolizerów, 2 zbiorników fermentacyjnych, budynkiem separatora, placem do składowania substratów, zbiornikami na wodę pofermentacyjną szt. 4, wagą najazdową, agregatem kogeneracyjnym w kontenerze, budynkiem prefabrykowanej stacji transformatorowej, modułem odsiarczania biogazu, zbiornikiem nieczystości ciekłych, ujęciem wody, dojazdami i dojazdami, a także instalacjami: wodociągową, kanalizacyjną, ciepłowniczą, elektryczną i technologiczną, na działkach nr 409 i 410 położonych w miejscowości Koczergi, nakładając jednocześnie obowiązek uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Wnioskiem z 14 sierpnia 2012 r., który wpłynął do PINB 16 sierpnia 2012 r., Stowarzyszenie „Nad Piwonią” (dalej też jako „Stowarzyszenie” lub „skarżący”) zażądało dopuszczenia na prawach strony do udziału w postępowaniu zakończonym wspomnianą decyzją.

Postanowieniem z 28 sierpnia 2012 r. organ I instancji odmówił Stowarzyszeniu dopuszczenia do udziału w postępowaniu na prawach strony. Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lublinie (dalej też jako „LWINB” lub „organ odwoławczy”), postanowieniem z 11 października 2012 r., utrzymał w mocy ww. postanowienie PINB. Wyrokiem z 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 1062/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Lublinie uchylił oba ww. postanowienia

LWINB i PINB, a Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), wyrokiem z 10 marca 2015 sygn. akt II OSK 1919/13, oddalił skargę kasacyjną od tego wyroku.

Postanowieniem z 07 sierpnia 2015 r. PINB dopuścił Stowarzyszenie do udziału w omawianym postępowaniu na prawach strony.

W dniu 28 sierpnia 2015 r. Stowarzyszenie, po otrzymaniu 18 sierpnia 2015 r. decyzji z 17.08.2012 r., wniosło od niej odwołanie.

Postanowieniem z 16 listopada 2015 r. LWINB stwierdził, że odwołanie jest niedopuszczalne, bowiem doręczenie Stowarzyszeniu decyzji z 17.08.2012 r. nie skutkuje tym, iż traci ona walor ostateczności. Nie powoduje również otwarcia biegu terminu do wniesienia odwołania. Od decyzji ostatecznej nie przysługuje odwołanie, lecz stosownie do art. 16 k.p.a. podlegać może ona weryfikacji jedynie w trybach nadzwyczajnych.

Skargę do WSA w Lublinie na ww. postanowienie organu odwoławczego wniosło Stowarzyszenie, żądając uchylenia w całości zaskarżonego postanowienia oraz zasądzenia kosztów postępowania. W skardze podniesiono, że Stowarzyszenie nie mogło złożyć skutecznego odwołania, skoro w żadnej formie nie zostało dopuszczone do udziału w postępowaniu. W rozpatrywanej sprawie, w następstwie wniesionej skargi na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie, WSA uchylił postanowienia organów w tym przedmiocie. Doszło zatem do wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie, zanim postanowienie o odmowie dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w tym postępowaniu stało się prawomocne; przy czym okazało się, że odmowa ta była wadliwa. W ocenie Stowarzyszenia wydanie decyzji kończącej postępowanie w sprawie przed wyczerpaniem przez niego środków zaskarżenia nastąpiło bez jego przyczynienia się do takiego toku postępowania, choćby z tej przyczyny, że wniosek Stowarzyszenia, złożony przed wydaniem decyzji w I instancji, został rozpoznany dopiero po wydaniu tej decyzji. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych i stanowisko doktryny, skarżący wywiódł, że w sytuacji złożenia przez organizację społeczną wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., uprawnienie tej organizacji do dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu na prawach strony nie wygasa wskutek wydania decyzji kończącej to postępowanie nawet wówczas, gdy decyzja nabyła cechę formalnej ostateczności wobec niewniesienia odwołania. Wniosek o dopuszczenie do udziału nadal podlega merytorycznemu rozpatrzeniu, a w razie pozytywnego jego załatwienia decyzja traci powyższą cechę i podlega doręczeniu tej organizacji

stosownie do art. 109 § 1 w zw. z art. 31 § 3 k.p.a. Ponieważ decyzję z 17.08.2012 r. doręczono dopiero 18 sierpnia 2015 r., ustawowy termin do wniesienia odwołania dla Stowarzyszenia rozpoczął swój bieg dopiero od tego dnia i w ustawowym terminie Stowarzyszenie wniosło przedmiotowe odwołanie.

Oddalając skargę przywołanym na wstępie wyrokiem z 31 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 37/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyjaśnił, że podziela pogląd, który ukształtował się w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz doktrynie, iż strona (podmiot działający na prawach strony) niebiorący udziału w postępowaniu I instancji może skutecznie złożyć odwołanie jedynie w czasie otwartym na złożenie odwołań przez inne strony postępowania, które otrzymały decyzję. Po upływie tego terminu i braku odwołań decyzja organu pierwszej instancji wchodzi do obrotu prawnego, jest ostateczna i korzysta z ochrony wynikającej z zasady stabilności decyzji, o jakiej stanowi art. 16 k.p.a. Względ na stabilność decyzji powoduje, że w przypadku, gdy strona nie brała udziału w postępowaniu bez własnej winy, tj. nie otrzymała zawiadomienia lub rozstrzygnięcia, przysługuje jej wniosek o wznowienie postępowania. Nie wpływa to jednak w żadnym razie na byt prawny decyzji, która została wydana w postępowaniu administracyjnym dotkniętym taką wadą. Oznacza to, że ewentualna wadliwość w postaci pominięcia podmiotu w postępowaniu, nie przekłada się negatywnie na ostateczność decyzji wydanej w takim postępowaniu (toczącym się bez udziału strony czy podmiotu na prawach strony), lecz umocowuje do uruchomienia nadzwyczajnego trybu, tj. wznowienia postępowania, przy zachowaniu warunków określonych w art. 145 i nast. k.p.a. W orzecznictwie dominuje stanowisko, zgodnie z którym strona postępowania administracyjnego, niebędąca jedyną stroną tego postępowania, która została w tym postępowaniu pominięta przez niedoręczenie jej decyzji organu pierwszej instancji, może wnieść odwołanie w terminie, który biegnie dla stron postępowania, którym decyzję doręczono, zaś po tym terminie nie służy jej prawo wniesienia odwołania.

Dalej Sąd I instancji wskazał, że w sprawie niniejszej bezsporne jest to, iż Stowarzyszenie nie brało udziału w postępowaniu zakończonym decyzją z 17.08.2012 r., choć wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu złożyło przed wydaniem tej decyzji, tj. 16 sierpnia 2012 r. Decyzja z 17.08.2012 r. uzyskała przymiot ostateczności przed dopuszczeniem Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu na prawach strony – w dniu 05 września 2012 r. – natomiast postanowienie dopuszczające Stowarzyszenie do udziału w postępowaniu wydane zostało w dniu

7 sierpnia 2015 r. Stosownie do art. 127 § 1 k.p.a. odwołanie służy stronie. Organizacja społeczna ma prawa strony, a zatem również prawo wniesienia odwołania, tylko wówczas, gdy została dopuszczona do udziału w postępowaniu w I instancji. *A contrario* zatem, jeżeli organizacja nie brała udziału w postępowaniu w I instancji, to nie ma ona również legitymacji do złożenia odwołania. Postępowanie w I instancji zostaje zaś zakończone z chwilą wydania decyzji. Organizacja społeczna będzie mogła wnieść odwołanie od takiej decyzji, jeżeli została wcześniej (przed jej wydaniem) dopuszczona do udziału w postępowaniu na prawach strony, jeżeli zaś nie, prawo to jej nie przysługuje. W takiej sytuacji, zdaniem Sądu I instancji, Stowarzyszeniu przysługuje na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. prawo żądania wznowienia postępowania zakończonego decyzją z 17.08.2012r. Zasadnie zatem organ odwoławczy na podstawie art. 134 k.p.a. stwierdził, że odwołanie Stowarzyszenia jest niedopuszczalne.

Skargę kasacyjną od opisanego wyroku WSA w Lublinie wniosło Stowarzyszenie „Nad Piwonią” z siedzibą w Koczergach, reprezentowane przez r.pr. Sebastiana Wawrucha, który na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. zarzucił naruszenie przepisów postępowania, których uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- 1) art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 134 w zw. z art. 31 § 1–3 w zw. z art. 16 § 1 k.p.a. poprzez oddalenie skargi, która powinna być uwzględniona w sytuacji, gdy LWINB dopuścił się w prowadzonym przez siebie postępowaniu naruszenia art. 134 w zw. z art. 31 § 1–3 w zw. z art. 16 § 1 k.p.a. poprzez przyjęcie, że decyzja PINB z 17 sierpnia 2012 r. (znak: PINB.7355/P/2/2012) stała się ostateczna i nie utraciła tego charakteru wobec dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu postanowieniem PINB z 7 sierpnia 2015 r., a co za tym idzie odwołanie wniesione przez Stowarzyszenie jest niedopuszczalne.
- 2) art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez nie odniesienie się przez Sąd I instancji do wszystkich zarzutów skargi złożonej przez Stowarzyszenie, a to do zarzutu naruszenia art. 8 k.p.a. w zw. z art. 16 § 1 k.p.a., co czyni kontrolę instancyjną orzeczenia Sądu I instancji częściowo niemożliwą.

Z powołaniem się na te zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Lublinie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej, w odniesieniu do pierwszego z jej zarzutów, pełnomocnik Stowarzyszenia powtórzył i uszczegółowił argumentację przedstawioną uprzednio w skardze do WSA. W szczególności podkreślił, że Stowarzyszenie jeszcze

przed wydaniem decyzji w I instancji złożyło wnioski o dopuszczenie go do udziału w postępowaniu PINB zakończonym następnie decyzją z 17.08.2012 r. Nie jest żadną winą Stowarzyszenia, iż PINB, po pierwsze, pospieszył się z wydaniem ww. decyzji – jeszcze przed rozpoznaniem wniosku Stowarzyszenia – a po drugie, że wniosek ten rozpoznał wadliwie. W ostateczności PINB dopuścił Stowarzyszenie do udziału w ww. postępowaniu na prawach strony, postanowieniem z 7 sierpnia 2015 r. W konsekwencji Stowarzyszenie nie mogło złożyć skutecznego odwołania od wydanej decyzji przed jej uostatecznieniem się, skoro ówczas nie zostało dopuszczone do udziału w postępowaniu. Dlatego należy przyjąć – jak wywiódł dalej autor skargi kasacyjnej, w ślad za przywołanymi wypowiedziami orzecznictwa i doktryny – że w sytuacji złożenia przez organizację społeczną wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., uprawnienie tej organizacji do dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu na prawach strony nie wygasa wskutek wydania decyzji kończącej to postępowanie nawet wówczas, gdy decyzja nabyła cechę formalnej ostateczności wobec niewniesienia odwołania. Wniosek ten nadal podlega merytorycznemu rozpatrzeniu, a w razie pozytywnego jego załatwienia decyzja traci cechę ostateczności formalnej i podlega doręczeniu tej organizacji stosownie do art. 109 § 1 w zw. z art. 31 § 3. Skoro zaś decyzję z 17.08.2012 r. doręczono Stowarzyszeniu dopiero 18 sierpnia 2015 r., to ustawowy termin do wniesienia odwołania dla Stowarzyszenia rozpoczął swój bieg dopiero od tego dnia, i w ustawowym terminie Stowarzyszenie wniosło przedmiotowe odwołanie.

Natomiast motywując drugi z zarzutów skargi kasacyjnej, jej autor wytknął, że Sąd I instancji nie odniósł się do wszystkich zarzutów skargi złożonej przez Stowarzyszenie – chodzi tu o zarzut naruszenia przez LWINB przepisu art. 8 k.p.a. w kontekście art. 16 § 1 k.p.a. Zarzut ten, co prawda, został podniesiony tylko w uzasadnieniu skargi, ale nie umniejsza to jego wagi, a mimo to został przez Sąd I instancji pominięty. Niezależnie od powyższych wywodów prawnych kwestionujących trafność rozumienia art. 16 k.p.a. w zw. z art. 31 k.p.a. – gdyby przyjąć wywód Sądu i LWINB za trafny – jako całkowicie niezrozumiałe, w jego świetle, jawiłoby się postępowanie PINB, który dopuścił Stowarzyszenie do udziału w postępowaniu (znak: PINB.7355/P/2/2012). W sytuacji bowiem, gdy decyzja jest ostateczna, nie można mówić o żadnym toczącym się postępowaniu. Nadto równie niezrozumiałe byłyby wywody Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie (dalej w skrócie jako „GINB”), który wskazał Stowarzyszeniu właśnie tryb postępowania odwoławczego

jako zmierzającego do ewentualnego zakwestionowania decyzji z 17.08.2012 r. (*vide*: postanowienie GINB z 28.07.2015 r. znak: DON/ORZ/7101/787/14/15).

Na rozprawie w dniu 25 września 2018 r. pełnomocnik Stowarzyszenia poparł skargę w całości.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302; w skrócie „p.p.s.a.”), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania.

W niniejszej sprawie nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a.

Z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpoznaniu sprawy związany był granicami skargi kasacyjnej. Granice te są wyznaczone każdorazowo wskazanymi w skardze kasacyjnej podstawami, którymi – zgodnie z art. 174 p.p.s.a. – może być: (1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub (2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej polega na tym, że jest on władny badać naruszenie jedynie tych przepisów, które zostały wyraźnie wskazane przez stronę skarżącą. Ze względu na ograniczenia wynikające z przywołanych regulacji prawnych, Naczelny Sąd Administracyjny nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich, ani w inny sposób korygować.

Rozpoznając, w tak zakreślonych granicach, skargę kasacyjną wniesioną w niniejszej sprawie, należy stwierdzić, że nie zawiera ona usprawiedliwionych podstaw.

Przede wszystkim chybiony jest pierwszy z zarzutów skargi kasacyjnej, zmierzający do wykazania, że w wyniku dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu zakończonym decyzją PINB z 17 sierpnia 2012 r. (zwanej w skrócie „decyzją z 17.08.2012 r.”) decyzja ta utraciła walor ostateczności, wobec czego wniesienie od niej odwołania przez Stowarzyszenie było dopuszczalne, a zastosowanie przez organ odwoławczy art. 134 k.p.a. – niezasadne.

Odnosząc się do tego stwierdzenia, należy w pierwszej kolejności podkreślić, że nie budzi wątpliwości, iż:

- w myśl art. 16 § 1 k.p.a. ostatecznymi są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych;
- zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a. prawo wniesienia odwołania ma strona postępowania. W związku z tym należy przyjąć, że odwołanie jest niedopuszczalne w rozumieniu art. 134 k.p.a. – z przyczyn podmiotowych – jeżeli zostało wniesione przez osobę, która nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. (odpowiednio: nie jest podmiotem uczestniczącym w postępowaniu na prawach strony);
- w sprawach, w których organizacja społeczna nie wykazuje się własnym interesem prawnym lub obowiązkiem w rozumieniu art. 28 k.p.a., prawa strony postępowania – a zatem również prawo wniesienia odwołania – przysługują takiej organizacji tylko wówczas, jeżeli została ona dopuszczona przez organ administracji do udziału w postępowaniu (por. np. wyroki NSA: z 20.06.2012 r., II OSK 525/11; z 11.01.2018 r., II OSK 770/16 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; dalej w skrócie „CBOSA”), i – co tu szczególnie istotne – dopiero od momentu tego dopuszczenia (tj. zwykle: wydania postanowienia o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu, na podstawie art. 31 § 2 k.p.a.);
- w związku z powyższym w orzecznictwie sądowym przyjęto jako zasadę, że organizacja społeczna, która nie brała udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, nie ma legitymacji do złożenia odwołania (por. np. wyroki NSA: z 13.03.2012 r., II OSK 2655/11; z 20.06.2012 r., II OSK 525/11; z 08.01.2014 r., II OSK 1866/12; z 12.05.2015 r., II OSK 2036/13, z 28.06.2016 r., II OSK 2645/14; z 11.01.2018 r., II OSK 770/16 – wszystkie dostępne w CBOSA).

W świetle tych uwag jako zasadne należy ocenić stanowisko, które legło u podstaw rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku, że w przypadku, gdy – tak jak w niniejszej sprawie – organizacja społeczna została wyjątkowo dopuszczona do udziału w postępowaniu przez organ pierwszej instancji już po wydaniu przez ten organ decyzji kończącej postępowanie w pierwszej instancji, to jej sytuacja prawna jest analogiczna do sytuacji strony, która bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu

przed organem pierwszej instancji. Oznacza to w szczególności, że dla takiej organizacji – podobnie jak dla strony pominiętej – nieprzekraczalny termin do wniesienia odwołania biegnie, jak dla dotychczas uwzględnionych stron postępowania, którym doręczono decyzję pierwszoinstancyjną; a więc dopóki decyzja nie stanie się ostateczna. Czyli że termin ten jest taki sam, jak termin do złożenia odwołania dla strony, której jako ostatniej doręczono decyzję (por. zamiast wielu: wyrok NSA z 08.01.2016 r., I OSK 1676/15, CBOSA, i tam przywołane dalsze orzeczenia NSA oraz wypowiedzi doktryny).

Wbrew twierdzeniom autora skargi kasacyjnej, ewentualne późniejsze doręczenie decyzji pierwszoinstancyjnej, organizacji społecznej dopuszczonej *ex post* do udziału w postępowaniu nie pozbawia tej decyzji przymiotu ostateczności.

Po pierwsze, dopuszczenie możliwości pozbawienia decyzji (i to niejako z mocą wsteczną) uzyskanego przez nią uprzednio waloru ostateczności – tylko na skutek późniejszego dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu oraz doręczenia jej egzemplarza decyzji – byłoby sprzeczne z proklamowaną w art. 16 § 1 k.p.a. zasadą trwałości decyzji ostatecznych. Wszak otwierałoby drogę do wzruszenia takiej decyzji w zwykłym trybie odwoławczym, gdy tymczasem, zgodnie z powołaną wyżej zasadą, uchylene lub zmiana decyzji ostatecznych dopuszczalne jest jedynie w określonych w k.p.a. lub ustawach szczególnych trybach nadzwyczajnych. Ponadto stwarzałoby ciągłą, w istocie nieograniczoną czasowo, niepewność dla innych adresatów decyzji, szczególnie zaś dla wnioskodawcy danego postępowania.

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy godzi się jeszcze ubocznie zauważyć, że z treści pisma przewodniego PINB z 10 sierpnia 2015 r., przy którym przesłano Stowarzyszeniu kopię decyzji z 17.08.2012 r., wcale nie wynika jednoznacznie, że intencją organu było uskutecznienie „doręczenia”, o jakim mowa w art. 129 § 2 k.p.a., a raczej udostępnienie tej decyzji jedynie informacyjnie (cyt.: „w załączeniu przesyłam kopię decyzji PINB”).

Po drugie, nie sposób wskazać istotnych racji, dla których stowarzyszenie, które nie wzięło udziału w postępowaniu na skutek wadliwego działania organu – wyrażającego się w zbyt późnym pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o dopuszczenie – miałoby być lepiej traktowane (mieć więcej uprawnień) niż strona, której na skutek nie mniej wadliwego działania organu, nie zapewniono należnego od początku czynnego udziału w postępowaniu. Tym bardziej jeśli się zważy, że udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym – inaczej niż udział strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.

– nie jest motywowany potrzebą ochrony własnego interesu prawnego (co mogłoby uzasadniać ewentualne przyznanie pewnych preferencji), lecz względami interesu społecznego, któremu z pewnością nie sposób przypisywać (w każdym razie nie „automatycznie”) wyższej rangi, aniżeli interesowi strony (por. np. wyrok NSA z 31.01.2012 r., II OSK 2161/10, CBOSA).

Po trzecie, w analizowanej sytuacji interes (procesowy) organizacji społecznej wydaje się być dostatecznie chroniony (podobnie jak interes pominiętej strony) przez możliwość ubiegania się o wznowienie danego postępowania, na podstawie odpowiednio stosowanego art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., po spełnieniu pozostałych przesłanek warunkujących uruchomienie tego nadzwyczajnego trybu – na co trafnie zwrócono uwagę w zaskarżonym wyroku. Wprawdzie w niektórych wypowiedziach doktryny i judykatury przyjmuje się, że uprawnienie do żądania wznowienia postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. przysługuje jedynie „stronie”, a już nie „podmiotowi na prawach strony”, ale – pomijając nawet nadal akcentowaną sporność tego zagadnienia (zob. M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, uw. 11 do art. 145 § 1 pkt 4) – ta niewątpliwie słuszna zasada może w konkretnym przypadku doznawać wyjątku, z uwagi na szczególne okoliczności danej sprawy (por. wyrok NSA z 23.11.1999 r., II SA/Kr 1191/99, OSP 2000, nr 7-8, poz. 112). Nie sposób zaś wykluczyć uznania za szczególną, sytuacji, w której – tak jak w niniejszej sprawie – organizacja społeczna, która w toku postępowania złożyła wniosek o dopuszczenie do udziału w nim, na skutek wadliwego działania organu uzyskała postanowienie o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu już po jego zakończeniu decyzją ostateczną.

Przy takim założeniu bezpodstawne stają się obiekcje autora skargi kasacyjnej co do celowości (efektywności) dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu zakończonym decyzją z 17.08.2012 r. po jej uostatecznieniu się, a także jego twierdzenia co do „iluzoryczności” uprawnienia organizacji społecznej do uczestniczenia w postępowaniu na podstawie art. 31 § 3 k.p.a. w razie przyjęcia odmiennej wykładni przepisów art. 134 w zw. z art. 31 § 1–3 w zw. z art. 16 § 1 k.p.a., niż zaprezentowana przez stronę skarżącą.

Z tych wszystkich względów należało uznać, że zarzut naruszenia art. 151 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w związku z art. 134 w zw. z art. 31 § 1–3 w zw. z art. 16 § 1 k.p.a. nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Tak samo należało ocenić drugi z zarzutów skargi kasacyjnej – naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., które miało polegać na nieodniesieniu się przez Sąd I instancji do zawartego w uzasadnieniu skargi Stowarzyszenie zarzutu naruszenia art. 8 (w zw. z art. 16 § 1) k.p.a. – już z tego względu, że choć faktycznie Sąd Wojewódzki do tego zarzutu się wyraźnie nie odniósł, to jednak skarżący kasacyjnie nie wykazał, że uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, jak tego wymaga art. 174 pkt 2 p.p.s.a. Niezbędnego wyводу w tym zakresie nie może zastąpić gołostowne, lakoniczne – i w istocie nietrafne – stwierdzenie, że zarzucone naruszenie „ma istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem uniemożliwia należyłą kontrolę instancyjną zapadłego orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny”.

Dlatego jedynie ubocznie wypada zauważyć, że postanowienia GINB z 28 lipca 2015 r., na które w ramach analizowanego zarzutu powoływała się strona skarżąca, nie znajdowało się w aktach sprawy przedłożonych Sądowi tak I, jak i II instancji (gdyż najprawdopodobniej w ogóle nie było ono elementem kontrolowanej sprawy). W konsekwencji nie sposób było odnieść się do treści pouczenia zawartego w tym postanowieniu, skoro strona skarżąca sama egzemplarza ww. postanowienia GINB nie przedłożyła Sądowi, ani nie zażądała uzupełnienia akt o to postanowienie, a w skardze kasacyjnej nie wykazała braków w materiałach sprawy.

Biorąc wszystko to pod uwagę należało stwierdzić, że Sąd I instancji słusznie zaakceptował, jako niewadliwe, stanowisko organu odwoławczego, iż odwołanie wniesione przez Stowarzyszenie od decyzji z 17.08.2012 r. (pismem z 26 sierpnia 2015 r.) – jako wywiedzione od decyzji, która wcześniej stała się ostateczna i nie utraciła tego przymiotu na skutek dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu – było niedopuszczalne w rozumieniu art. 134 k.p.a.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw, i jako taka podlega oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a. (pkt 1 sentencji wyroku).

Jednocześnie na mocy art. 156 § 3 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny sprostował zaskarżony wyrok w zakresie oznaczenia siedziby strony skarżącej (pkt 2 sentencji wyroku).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Artur Patała

sekretarz sądowy