



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 marca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz, Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska
Protokolant	Asystent sędziego Bartłomiej Pastucha

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 31 marca 2016 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia „Nad Piwonią” w Parczewie
na postanowienie Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego
w Lublinie
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

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Specjalista

Beata Basak

Sygn. akt II SA/Lu 37/16

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 17 sierpnia 2012 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Parczewie zatwierdził projekt budowlany zamienny i udzielił DMG Sp. z o.o. z siedzibą w Wierzbówce 38, 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, dojściami 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 dnia 14 sierpnia 2012r., który wpłynął do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Parczewie w dniu 16 sierpnia 2012r. Stowarzyszenie „Nad Piwonią” zażądało dopuszczenie na prawach strony do udziału w postępowaniu zakończonym wspomnianą decyzją.

Postanowieniem z dnia 28 sierpnia 2012r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Parczewie odmówił Stowarzyszeniu dopuszczenia do udziału w postępowaniu na prawach strony. Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lublinie postanowieniem z dnia 11 października 2012 r. utrzymał w mocy postanowienie organu I instancji z dnia 28 sierpnia 2012 r. Wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2013 r., (II SA/Lu 1062/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie uchylił postanowienie Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lublinie z dnia 11 października 2012 r. oraz utrzymane nim w mocy postanowienie organu I instancji, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 10 marca 2015 r., (II OSK 1919/13) oddalił skargę kasacyjną od tego wyroku.

Następnie postanowieniem z dnia 7 sierpnia 2015 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Parczewie dopuścił Stowarzyszenie do udziału w omawianym postępowaniu na prawach strony.

W dniu 28 sierpnia 2015 r. Stowarzyszenie, po otrzymaniu dnia 18 sierpnia 2015r. decyzji z dnia 17 sierpnia 2012r., wniosło od niej odwołanie.

Postanowieniem z dnia 16 listopada 2015 r. Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lublinie stwierdził, że odwołanie jest niedopuszczalne. Jego zdaniem doręczenie Stowarzyszeniu decyzji z dnia 17 sierpnia 2012 r. nie skutkuje bowiem tym, że traci ona walor ostateczności. Nie powoduje to również otwarcia biegu terminu do wniesienia odwołania.

Od decyzji ostatecznej nie przysługuje bowiem odwołanie. Stosownie do art. 16 kpa decyzja ostateczna podlegać może weryfikacji jedynie w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w kpa lub w ustawach szczególnych. Stosownie do art. 134 kpa organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Niedopuszczalność odwołania zachodzi między innymi wówczas, gdy przepisy prawa nie przewidują możliwości wniesienia takiego środka, co ma miejsce w niniejszym przypadku. Skoro natomiast w niniejszym przypadku niedopuszczalne było wniesienie odwołania, to nie powstaje obowiązek rozpatrzenia zarzutów w nim zawartych.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na postanowienie organu odwoławczego wniosło Stowarzyszenie. Zażądało uchylenia w całości zaskarżonego postanowienia oraz zasądzenia kosztów postępowania. Podniesiono w niej, że Stowarzyszenie nie mogło złożyć skutecznego odwołania, skoro w żadnej formie nie zostało dopuszczone do udziału w postępowaniu. Organizacja społeczna może wszak brać udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony (art. 31 § 3 kpa) dopiero po dopuszczeniu jej do udziału w tym postępowaniu, co powinno nastąpić przez wydanie pozytywnego postanowienia z art. 31 § 2 kpa.

W rozpatrywanej sprawie w następstwie wniesionej skargi na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie Sąd 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 Stowarzyszenie wywiodło, że w sytuacji złożenia przez organizację społeczną wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2, 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 nie wniesienia 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 kpa. Przyjęcie innej wykładni musiałoby doprowadzić do sytuacji w której uprawnienie organizacji do uczestniczenia w postępowaniu na podstawie art. 31 § 3 miałyby czysto iluzoryczny charakter, skoro organy mogłyby zwlekać z rozpoznaniem wniosku organizacji i rozpoznawać je dopiero po tym jak decyzja zostanie wydana. Ponieważ decyzję z 17 sierpnia 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. Nie można zatem twierdzić, że przedmiotowa decyzja stała się ostateczna, zanim jeszcze Stowarzyszenie wniosło odwołanie i zanim rzeczona decyzja została Stowarzyszeniu doręczona, skoro, wraz z dopuszczeniem Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, decyzja utraciła walor ostateczności formalnej.

W odpowiedzi na skargę Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lublinie wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej, podtrzymując swoje stanowisko zajęte w zaskarżonym postanowieniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z art. 127 § 1 kpa od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Przy czym odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję (art. 129 § 1 kpa) w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie - od dnia jej ogłoszenia stronie (art. 129 §2 kpa). Na gruncie tych unormowań w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz doktrynie ukształtował się, podzielany także przez sąd w niniejszej sprawie pogląd, zgodnie z którym strona (podmiot działający na prawach strony) nie biorący udziału w postępowaniu I instancji może skutecznie złożyć odwołanie jedynie w czasie otwartym na złożenie odwołań przez inne strony postępowania, które otrzymały decyzję (niezależnie od formy doręczenia, tj. tego czy doręczenie rzeczywiście nastąpiło, czy też miało miejsce na podstawie tzw. fikcji doręczenia). Po upływie tego terminu i braku odwołań decyzja organu I instancji wchodzi do obrotu prawnego, jest ostateczna i korzystna z ochrony wynikającej z zasady stabilności decyzji, o jakiej stanowi art. 16 kpa. Względem 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 dotkniętą taką wadą. Oznacza to, że ewentualna wadliwość w postaci pominięcia podmiotu w postępowaniu nie przekłada się na 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. kpa. W orzecznictwie dominuje stanowisko, zgodnie z którym strona postępowania administracyjnego, nie będąca jedyną stroną tego postępowania, która została w tym postępowaniu pominięta przez nie doręczenie 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 (por. wyroki NSA z dnia 8 stycznia 2016r. I OSK 1676/15 i podane tam orzecznictwo, 30 czerwca 2015r. II OSK 2892/13 oraz podane tam orzecznictwo i literatura, 18 lipca 2014 r., II OSK 555/13, 28 maja 2015r. II OSK 2643/13 wszystkie opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, 29 października 1998 r., sygn. akt I SA 519/98 – Lex nr 45122 oraz B. Adamiak, J. Borkowski *Kodeks postępowania*

administracyjnego. Komentarz. Wydanie 6., Warszawa 2004, s. 574). W sprawie niniejszej bezsporne jest to, że Stowarzyszenie nie brało udziału w postępowaniu zakończonym decyzją z dnia 17 sierpnia 2012 r., choć wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu złożyło przed wydaniem tej decyzji, to jest w dniu 16 sierpnia 2012 r. Decyzja z dnia 17 sierpnia 2012 r. uzyskała przymiot ostateczności przed dopuszczeniem Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu na prawach strony. Decyzja stała się bowiem ostateczna w dniu 5 września 2012r., natomiast postanowienie dopuszczające Stowarzyszenie do udziału w postępowaniu wydane zostało w dniu 7 sierpnia 2015 r. Stosownie do unormowania art. 127 § 1 kpa 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 (por. B. Adamiak, J. Borkowski *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydanie 13*, Warszawa 2014, s. 514). A contrario zatem, jeżeli organizacja nie brała udziału w postępowaniu w I instancji, to nie ma ona również legitymacji do złożenia odwołania. Postępowanie w pierwszej 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 (por. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 525/11 –Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 4 czerwca 1998 r., sygn. akt IV SA 1180/96 - LEX nr 45162). W takiej sytuacji Stowarzyszeniu przysługuje, jak już wcześniej podano, na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 kpa prawo żądania wznowienia postępowania zakończonego decyzją z dnia 17 sierpnia 2012 r. Zasadnie zatem organ odwoławczy działając na podstawie art. 134 kpa stwierdził, że odwołanie Stowarzyszenia jest niedopuszczalne. Przepis ten w zdaniu pierwszym stanowi, że organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Niedopuszczalność odwołania może mieć charakter przedmiotowy i podmiotowy. Przedmiotowy charakter niedopuszczalności odwołania ma miejsce między innymi wówczas, gdy odwołanie wnosi strona, która nie brała udziału w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, a wydana w nim decyzja stała się ostateczna przed wniesieniem odwołania, co też ma miejsce w rozpoznawanej sprawie.

Mając na względzie powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, działając na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) oddalił skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Specjalista
Beata Basak