

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy

z dnia 19 lipca 2017 r.

II SA/Bd 182/17

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący:



Sędziowie



Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 lipca 2017 r. sprawy ze skargi S. S. na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia (...) listopada 2016 r., nr (...) w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości

1. uchyła zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia (...) października 2016 r., nr (...),
2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego na rzecz S. S. kwotę (...) (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Podaniem z dnia (...) 2016 r. Stowarzyszenie (...) w (...) wniosło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza (...) z dnia (...) 2011 r. nr (...) w sprawie podziału nieruchomości w części dotyczącej działki ewidencyjnej nr (...), obecnie stanowiącej po podziale działki ewidencyjne o numerach (...). Stowarzyszenie wskazało, że jest organizacją religijną zrzeszającą osoby narodowości żydowskiej wyznania mojżeszowego, zostało zarejestrowane w Sądzie Rejonowym w (...). Do jego zadań statutowych należy m.in. podejmowanie działań mających na celu ochronę dóbr kultury materialnej związanej z historią Żydów oraz dbanie o zaspokojenie potrzeb religijnych społeczności

żydowskiej.

Stowarzyszenie podniosło, że decyzją z (...) 2011 r. Burmistrza (...) zatwierdził podział nieruchomości stanowiących własność gminy (...), w tym działki nr ewidencyjny (...) w obrębie (...) o pow. (...) ha. Zdaniem wnioskodawcy decyzja ta dotyczy części, cmentarza żydowskiego tzw. "nowego" w (...) czynnego do celów grzebalnych. Mimo, że częściowo teren tzw. nowego cmentarza został zabudowany bez wymaganej prawem decyzji o zamknięciu cmentarza dla celów grzebalnych. Stowarzyszenie wskazało, że można było uniknąć wadliwej decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, gdyby Burmistrz (...) prowadził ewidencję zabytków m.in. na podstawie kart ewidencyjnych z Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w (...) Delegatura w (...). Wskazując na możliwe negatywne konsekwencje kwestionowanej decyzji powołało się na orzeczenie WSA w Warszawie o sygn. VII SA/Wa 2651/13. Stowarzyszenie zwróciło również uwagę, że decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości nie została dostarczona Komisji Rabinicznej ds. cmentarzy żydowskich będącej reprezentantem Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP oraz że nie uwzględniono tego podmiotu jako strony postępowania. W ocenie wnioskodawcy Burmistrz (...) wydając kwestionowaną decyzję naruszył m.in. przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2126, 2281) oraz ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, z 2015 r., poz. 397, 774).

Postanowieniem z dnia (...) 2016 r. nr (...) Samorządowe Kolegium Odwoławcze, na podstawie art. 96 ust. 1, art. 97 ust. 3 pkt 2 i art. 99 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.) w zw. z art. 61a § 1 i art. 157 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.), odmówiło wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza (...) z dnia (...) 2011 r. (...) w części zatwierdzającej podział nieruchomości stanowiących własność Gminy (...), położonej w obrębie ewidencyjnym (...), uregulowanej w księdze wieczystej KW nr (...), prowadzonej przez IV Wydział Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w (...), oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr (...) o pow. (...) ha. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ wskazał, że w postępowaniu zakończonym kwestionowaną decyzją rozgraniczeniu podlegały działki stanowiące własność gminy (...) i Stowarzyszenie nie było stroną tego postępowania. W ocenie Kolegium, fakt, że Stowarzyszenie w ramach zadań statutowych podejmuje działania mające na celu ochronę dóbr kultury materialnej związanej z historią Żydów oraz dbanie o zaspokojenie potrzeb religijnych społeczności żydowskiej, nie stanowi, że stało się ono stroną postępowania. W związku z powyższym, zdaniem Kolegium, Stowarzyszenie nie ma legitymacji procesowej strony w postępowaniu i nie jest podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji. Odnosząc się zaś do podnoszonego we wniosku zarzutu niedoręczenia kwestionowanej decyzji Burmistrza Komisji Rabinicznej ds. cmentarzy żydowskich będącej reprezentantem Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP, Kolegium wyjaśniło, że kwestie te

mogą być przedmiotem odrębnego postępowania, o ile podmiot ten wystąpi ze stosownym wnioskiem. Samorządowe Kolegium Odwoławcze postanowieniem z dnia (...) 2016 r., nr (...), po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia (...) o ponowne rozpatrzenie sprawy, utrzymało w mocy zaskarżone postanowienie, ponawiając argumentację zawartą w uprzednim rozstrzygnięciu tj. wskazując, że Stowarzyszenie nie ma legitymacji procesowej strony w postępowaniu i nie jest podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy na powyższe postanowienie Stowarzyszenie (...) w (...) wniosło o jego uchylenie, zarzucając naruszenie art. 77 § 1 w zw. z art. 80 k.p.a. Strona skarżąca podniosła, że jako organizacja społeczna wykazała interes prawny w niniejszej sprawie i uprawdopodobniła możliwość wystąpienia interesu społecznego. W jej ocenie, Kolegium nie dostrzega skomplikowanego charakteru sprawy, jak również szkody społecznej, którą wywołuje wadliwa decyzja o podziale nieruchomości na działki m.in. przeznaczone pod zabudowę garaży samochodowych. Strona skarżąca wskazała, że poza roszczeniami religijnymi, które należy pod uwagę, istnieje problem ewentualnych przyszłych nabywców tego prawnie "obciążonego" terenu. Strona żydowska na pewno będzie bowiem protestowała w tej sprawie i żądała wstrzymania ewentualnej zabudowy.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasową argumentację.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Dokonując kontroli zgodności z prawem działalności administracji publicznej (art. 1 § 1 ustawy z dnia (...) lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), wojewódzki sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 ustawy z dnia (...) sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. 270 z późn. zm., dalej p.p.s.a.).

Skarga podlega uwzględnieniu.

Przedmiot sądowej kontroli w niniejszej sprawie stanowi postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławcze z dnia (...) listopada 2016 r. o charakterze formalnym - o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności (w części) ostatecznej decyzji administracyjnej w przedmiocie podziału nieruchomości.

Z akt sprawy wynika, że podaniem z (...) sierpnia 2016 r. (wpływ do organu (...) sierpnia 2016 r.) Stowarzyszenie (...) zwróciło się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, na podstawie art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza (...) z dnia (...) lutego 2011 r. (MRŚ.6011-1-75/10) w sprawie podziału nieruchomości "w części dotyczącej działki

ewidencyjnej nr (...), obecnie stanowiącej po podziale działki o nr (...),.....". Wnioskodawca wskazał, iż jest organizacją religijną zrzeszającą osoby narodowości żydowskiej, wyznania mojżeszowego, a do zadań statutowych tej organizacji należy m.in. podejmowanie działań mających na celu ochronę dóbr kultury materialnej związanej z historią Żydów oraz dbanie o zaspakajanie potrzeb religijnych społeczności żydowskiej. Stowarzyszenie wywodzi, iż warunki zabudowy zostały udzielone dla inwestycji, na terenie obejmującym część cmentarza żydowskiego tzw. "nowego" w (...), bowiem dawna działka ewidencyjna nr (...) jest częścią czynnego do celów grzebalnych tzw. "nowego" cmentarza żydowskiego, który został wcześniej częściowo zabudowany bez wymaganej prawem decyzji o zamknięciu cmentarza do celów grzebalnych. Wnioskodawca podał numery dawanych parcel katastralnych obrębu miasta (...) (755/21 i 756/22), które odpowiadały następnie wskazanym numerom ewid. działek (w tym 163/6). Podał także numerację działek ewidencyjnych obecnie odpowiadających dawnym parcelom katastralnym.

Wnioskujące Stowarzyszenie powołało się dalej na korespondencję Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków w T. Delegatura w B. z 2007 r. oraz założenie w jej następstwie w dniu (...) października 2008 r. karty ewidencyjnej cmentarza żydowskiego "nowego" w (...), włączonej do Wojewódzkiej Ewidencji Zabytków. Zatem Burmistrz gdyby prowadził gminną ewidencję zabytków na podstawie kart ewidencyjnych winien uwzględnić w niej karty z Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków i objąć ochroną zgodnie z przepisami art. 4 ustawy z (...) września 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Stowarzyszenie zarzuciło, że decyzja podziałowa, nie została dostarczona do Komisji Rabinicznej ds. cmentarzy żydowskich będącej reprezentantem Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP oraz nie był to podmiot ujęty jako strona w prowadzonym postępowaniu, chociaż posiada przymiot strony i nie powinna być pominięta przez Burmistrza (...).

Zdaniem wnioskodawcy powyższe uzasadnia wniosek, gdyż Burmistrz (...) wydając decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości nr (...) naruszył "przepisy ustawy z (...) stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz ustawy z dnia (...) lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami".

Samorządowe Kolegium Odwoławcze postanowieniem z dnia (...) października 2016 r. (SKO-4213/28/2016 na podstawie art. 96 ust. 1, art. 97 ust. 3 pkt 2 i art. 99 ustawy z dnia (...) sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w związku z art. 61a § 1 i art. 157 § 1 i 2 ustawy z dnia (...) czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm., dalej "k.p.a."), odmówiło wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza (...) z dnia (...) lutego 2011 r. w części zatwierdzającej podział nieruchomości stanowiących własność Gminy (...), oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr (...) obręb ewidencyjny (...) (księga wieczysta KW nr (...)).

Organ stwierdził, że Stowarzyszenie (...) nie ma legitymacji procesowej strony w postępowaniu zakończonym wydaniem kwestionowanej decyzji oraz nie jest podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności części decyzji. W postępowaniu podziałowi podlegały bowiem działki

stanowiące własność gminy (...), Stowarzyszenia nie było stroną tego postępowania oraz nie posiada legitymacji do wszczęcia postępowania nieważnościowego, bowiem nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. Fakt, że Stowarzyszenie w ramach zadań statutowych podejmuje działania mające na celu ochronę dóbr kultury materialnej związanej z historią Żydów oraz dbanie o zaspokojenie potrzeb religijnych społeczności żydowskiej, nie stanowi że stało się stroną postępowania.

Odnosząc się do kwestii niedoręczenia decyzji podziałowej Komisji Rabinicznej do spraw cmentarzy żydowskich będącej reprezentantem Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP i nie ujęciu jako strona postępowania, Kolegium wyjaśniło, że kwestia ta może być przedmiotem odrębnego postępowania dotyczącego ewentualnego wznowienia postępowania na wniosek uprawnionego podmiotu.

Stanowisko to zostało powielone w uzasadnieniu skarżonego postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia (...) listopada 2016 r., utrzymującego w mocy powyższe postanowienie.

W skardze Stowarzyszenie zarzuciło naruszenie art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., czyli naruszenie obowiązku zebrania i oceny całokształtu materiału dowodowego, które zdaje się upatrywać w niepodjęciu z urzędu przez organ nadzorczy postępowania, mimo zdaniem wnioskodawcy zasadności jego argumentacji i wad w postępowaniu Burmistrza przy wydaniu decyzji. To stanowisko nie jest zasadne, bowiem strona skarżąca nie dostrzega, iż w przypadku wniosku o wszczęcie postępowania nadzwyczajnego - postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, i to w tej sprawie decyzji ostatecznej, koniecznej jest wnikliwe zweryfikowanie możliwości skutecznego zainicjowania tego postępowania.

Na obecnym etapie sprawy, nie stanowi jeszcze przedmiotu rozpoznania właściwego organu administracji publicznej ocena wadliwości lub nie, kwestionowanej przez wnioskodawcę ostatecznej decyzji podziałowej Burmistrza (...) z (...) 2011 r., lecz to, czy istnieją formalnoprawne podstawy do wszczęcia postępowania nieważnościowego. Zwrócić należy przy tym uwagę na wynikającą z art. 16 § 1 k.p.a. zasadę trwałości decyzji ostatecznych.

Mimo jednak błędnej argumentacji skargi w tym zakresie, i braku wyartykułowania zarzutu naruszenia przez organ przepisu art. 31 k.p.a., w uzasadnieniu zasadnie strona skarżąca powołuje się na zasadniczą w okolicznościach tej sprawy kwestię - czyli okoliczność, że wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji złożony został przez organizację społeczną, powołującą się na swe cele statutowe oraz interes społeczny. Stowarzyszenie zarzuca bowiem, że treść wniosku i przedłożonych dokumentów winna skutkować wszczęciem przez organ wnioskowanego postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza (...) z urzędu.

Z powyższego wynika, że istota sprawy dotyczy trybu w jakim powinien być rozpatrzony wniosek zawierający żądanie wszczęcia postępowania złożony przez organizację społeczną, i w konsekwencji przesłanek w oparciu o które dokonuje się weryfikacji takiego żądania i które w efekcie determinują ocenę legalność postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania.

Stosownie do treści art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na wniosek strony lub z

urzędu. Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 k.p.a.). Co do zasady, przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. ma podmiot, dla którego z przepisów prawa materialnego wynikają określone uprawnienia bądź obowiązki. Przepis art. 61a § 1 k.p.a. stanowi, że gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Przytoczony przepis określa sytuacje, w których złożone przez stronę żądanie wszczęcia postępowania nie spowoduje jego wszczęcia z dniem doręczenia żądania organowi. Przepis ten wyznacza dwie przesłanki uzasadniające odmowę wszczęcia postępowania w sytuacji, gdy do organu administracji publicznej wpłynie takie żądanie. Pierwsza z tych przesłanek ma miejsce w sytuacji, gdy żądanie wszczęcia postępowania pochodzi od osoby niebędącej stroną postępowania. Druga natomiast dotyczy sytuacji, gdy postępowanie administracyjne nie może zostać wszczęte przez organ z innych uzasadnionych przyczyn. Przez wymienione w art. 61a § 1 k.p.a. przeszkody wszczęcia postępowania należy rozumieć takie sytuacje, które w sposób oczywisty i jednoznaczny uniemożliwiają wszczęcie postępowania, np. gdy bez głębszych dociekań widoczne jest, że wniosek nie pochodzi od strony, gdy w tej samej sprawie postępowanie administracyjne już się toczy albo zapadło już rozstrzygnięcie, gdy sprawa w ogóle nie podlega załatwieniu przez organ w drodze decyzji administracyjnej - ma charakter cywilnoprawny, czy też gdy w przepisach prawa brak jest podstawy materialnoprawnej do rozpatrzenia żądania w trybie administracyjnym. Niemożność wszczęcia postępowania administracyjnego ze względu na wskazane oczywiste przeszkody o charakterze podmiotowym lub przedmiotowym powoduje, że organ administracji zobowiązany jest zatem zbadać treść żądania podmiotu wnoszącego podanie w świetle tych oczywistych przeszkód, i w razie stwierdzenia ich wystąpienia wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

Nie ulega zatem wątpliwości, że organ administracyjny winien na wstępnym etapie zweryfikować treść wniosku strony o wszczęcie postępowania, niemniej jednak tylko z punktu widzenia ww. oczywistych przeszkód wszczęcia postępowania. Na tym etapie organ nie zajmuje się więc formułowaniem wniosków i ocen dotyczących meritum żądania. Postanowienie wydane na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. ma charakter proceduralny, jest aktem formalnym, a nie merytorycznym. Na skutek postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, organ nie prowadzi postępowania administracyjnego i nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje, że z żądaniem wszczęcia postępowania może jednak wystąpić również organizacja społeczna w sprawie dotyczącej innej osoby. Zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a., organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby wystąpić z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Przesłankami inicjatywy procesowej organizacji społecznej, które według tego przepisu muszą wystąpić łącznie, są zatem: statutowy cel jej działalności, względy interesu społecznego, oraz wymóg aby sprawa dotyczyła innej osoby (czyli nie tej

organizacji). Jeżeli w świetle wymienionych przesłanek żądanie wszczęcia postępowania jest uzasadnione, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu. W przeciwnym zaś wypadku wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (art. 31 § 2 k.p.a.).

Mając na uwadze powyższe należy zwrócić uwagę, że pozycja organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym jest zróżnicowana. Organizacja społeczna może być bowiem stroną postępowania administracyjnego, które dotyczy jej interesu prawnego (art. 28 i 29 k.p.a.), wówczas sytuacja prawna organizacji jest analogiczna jak każdego innego podmiotu będącego stroną postępowania. Nadto zgodnie z przepisem art. 31 § 1 k.p.a. organizacja społeczna może żądać wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu dotyczącym innej osoby, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny, a nie wyłączeni interes jej członków. W tym przypadku postępowanie administracyjne nie dotyczy interesu organizacji, lecz interesu innej osoby (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 376/12 - dostępny na stronie (...)). Wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji na żądanie organizacji społecznej z urzędu organ przesądza o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu (por. wyrok NSA z 5 kwietnia 2017 r. sygn. II OSK 2028/15).

Zróżnicowania sytuacji prawnej organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym znajduje swoje odzwierciedlenie w odmiennej formie i trybie udziału organizacji społecznej w postępowaniu oraz w efekcie w odmiennych przesłankach skutecznej realizacji przez nią inicjatywy procesowej. Jeżeli więc postępowanie ma dotyczyć interesu prawnego organizacji społecznej, organizacja traktowana jest tak jak każdy inny podmiot. Organ administracji zatem bada w takiej sytuacji treść żądania organizacji społecznej wszczęcia postępowania z punktu widzenia określonych w art. 61a § 1 k.p.a. oczywistych przeszkód wszczęcia postępowania, w tym czy jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., a w razie ich stwierdzenia wydaje w oparciu o ten przepis postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Gdy zaś organizacja społeczna chce wszcząć postępowanie, które dotyczy interesu prawnego innego podmiotu, organ weryfikuje to żądanie z perspektywy przesłanek wymienionych w art. 31 § 1 k.p.a. (cel statutowy organizacji, interes społeczny, sprawa dotyczy innych osób), i w zależności od wyniku tego badania wydaje w trybie art. 31 § 2 k.p.a. postanowienie o wszczęciu lub o odmowie wszczęcia z urzędu postępowania.

Podkreślenia wymaga, że wykazanie, że postępowanie dotyczy sprawy innej osoby podobnie jak to, że żądanie organizacji społecznej jest uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, zazwyczaj nie sprawia większego problemu, gdyż te okoliczności wynikają z dokumentów będących w posiadaniu organu, ewentualnie przedstawionych na wezwanie organu przez organizację społeczną. Większy problem stanowi wykazanie przez organizację społeczną, że za żądaniami jej opartymi na art. 31 § 1 k.p.a., przemawia interes społeczny, co podlega każdorazowej ocenie organu. Argumentacja świadcząca o tym, że za wszczęciem postępowania z urzędu lub dopuszczeniem organizacji społecznej do udziału w postępowaniu przemawia interes społeczny, powinna wynikać z pisma (podania, wniosku) złożonego przez organizację

społeczną, w tym przypadku Stowarzyszenie. Nie ma stałego wzorca ani reguły jak powinna organizacja społeczna wykazać organowi administracji publicznej, do którego skierowała żądanie, że za jej inicjatywą w przedmiocie wszczęcia postępowania z urzędu lub dopuszczeniem do udziału w postępowaniu na prawach strony przemawia interes społeczny. Zauważyć przy tym należy, że pojęcie "interesu społecznego" wymaga każdorazowo indywidualnej oceny. Nadto koniecznym jest podkreślenie, że przy ustaleniu spełnienia przesłanek warunkujących dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym praw lub obowiązków osób trzecich nie jest dozwolona wykładnia rozszerzająca, albowiem dopuszczenie innego podmiotu, który nie broni własnego interesu prawnego zmienia układ praw procesowych strony, przyznając te prawa także innemu podmiotowi (por. wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2808/13, LEX nr 1982842). Udział organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji społecznej, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem w nim organów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 16 lipca 2008 r., II OSK 843/07, LEX nr 501062). Organizacja społeczna powinna wykazać dopuszczalność żądania oraz zasadność udziału w postępowaniu, ponieważ udział organizacji społecznej w sprawie nie jest obojętny dla stron.

Organizacja społeczna w sprawie dotyczącej innego podmiotu musi działać w interesie społecznym, w ramach wyznaczonych celów statutowych. Przez interes społeczny rozumie się dyrektywę nakazującą respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa. Organizacja społeczna nie może dla realizacji tych celów powoływać się na przesłankę interesu społecznego, jeśli z całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych sprawy wynika, że jej udział w takim postępowaniu będzie służył jedynie zaspokajaniu jej własnego interesu. Pojęcie interesu społecznego we wszczęciu postępowania administracyjnego nie powinno być ograniczane tylko do interesu samej organizacji społecznej, lecz powinno służyć ochronie wartości wspólnych dla większej liczby podmiotów.

Należy mieć na uwadze, że nawet wówczas, gdy udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym jest uzasadniony jej celami statutowymi, to i tak organ administracji publicznej może uznać to żądanie za niezasadne z uwagi na interes społeczny. Obowiązkiem organu administracji publicznej jest wyważenie w konkretnym przypadku wymagań interesu społecznego i wymagań realizacji konkretnych celów statutowych organizacji społecznej (por. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2008 r., sygn. akt II GSK 314/08, LEX nr 525903, z 25 października 2016 r. sygn. II OSK 107/15, z 21 grudnia 2016 r. sygn. akt II OSK 822/15- CBOSA).

Z powyższych uwag wynika, że skoro podstawą działalności organizacji społecznej z założenia jest interes społeczny, zaś organizacja zgłaszając żądanie udziału w postępowaniu administracyjnym zmierza do realizacji zadań mających znaczenie dla interesu ogólnospołecznego, to dopiero ustalenie przez organ okoliczności wyłączających istnienie interesu społecznego organizacji w powyższym znaczeniu uprawnia

do wydania postanowienia odmownego na podstawie art. 31 § 2 k.p.a.

W ocenie Sądu, nie jest dopuszczalna taka wykładnia art. 31 § 1 k.p.a., zgodnie z którą organ administracji publicznej byłby niejako automatycznie zobligowany do uwzględnienia żądania organizacji społecznej tylko z tych tylko powodów, że jest ona formalnie organizacją społeczną, której żądanie jest uzasadnione celami statutowymi, bez badania czy przemawia za tym interes społeczny (por. wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 663/11, z 26 października 2016 r. sygn. II OSK 2382/15 (w:) CBOSA).

Stowarzyszenie bowiem powinno wykazać, za pomocą odpowiedniej argumentacji w okolicznościach danej sprawy, spełnienie przesłanek z art. 31 § 1 k.p.a. W niniejszej sprawie ocenie organu winno zatem podlegać w szczególności to, czy Stowarzyszenie wykazało, że interes społeczny przemawia za wszczęciem z urzędu postępowania nieważnościowego w konkretnej wnioskowanej sprawie. Naczelny Sąd Administracyjny w wielu orzeczeniach podnosił, że nie wystarczy ogólnikowe sformułowanie przez organizację społeczną, że działa w interesie społecznym, powoływanie się na ochronę środowiska, ochronę zdrowia czy życia ludzi, bo są to cele wskazane bardzo ogólnie i na tej zasadzie każda organizacja musiałaby być dopuszczona do udziału w każdym postępowaniu. Chodzi o to, aby powołując się na interes społeczny, który jest interesem ogólnym, organizacja nie używała ogólnikowych stwierdzeń, lecz wskazywała konkretne okoliczności faktyczne, prawne, które mogą świadczyć o tym, że powinna w tym postępowaniu uczestniczyć. Nie muszą to być takie okoliczności, które już rzeczywiście wystąpiły, ale okoliczności, które mogą zaistnieć. Aby organizacja społeczna została dopuszczona do udziału w danym postępowaniu na prawach strony winna podać takie okoliczności, które będą świadczyły o tym, że jej udział w tym postępowaniu jest zasadny, bo zachodzą wątpliwości co do pewnego rodzaju okoliczności i jej udział może dodatkowo zagwarantować, że te okoliczności zostaną prawidłowo wyjaśnione (por. wyroki NSA z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 985/13; z dnia 15 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2194/13, z 25 października 2016 r. sygn. II OSK 107/15 - CBOSA).

Jest oczywiste, że żądanie wszczęcia postępowania, w tym postępowania nadzwyczajnego godzącego w zasadę trwałości decyzji ostatecznych oraz udział organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji społecznej, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych, których wymiar wykracza poza interesy stron postępowania, dotyczy bowiem określonej społeczności, ma znaczenie ogólne, społeczne. W takiej sprawie interes indywidualny strony (stron) może kolidować z interesem określonej zbiorowości społecznej i dlatego, poza stronami, udział w postępowaniu powinien mieć również zapewniony reprezentant interesu ogólnego, społecznego. Takim reprezentantem jest w świetle procedury administracyjnej organizacja społeczna, jeżeli do udziału w postępowaniu nie motywują ją jej własne interesy. Jak wskazał jednak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 maja 2016 r. sygn. II OSK 2277/14, intencją ustawodawcy było dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze reprezentanta interesu społecznego niezależnie od tego, jaki jest jej stosunek do sprawy. Organizacja

społeczna może zatem również popierać żądanie, jeżeli uzna za możliwe pogodzenie interesu jednostkowego stron postępowania z interesem społecznym. Z treści art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. nie wynikają bowiem żadne prerogatywy dla interesu społecznego, który, ze względu na udział organizacji społecznej w postępowaniu powinien uzyskać pierwszeństwo przed interesem strony i odwrotnie - ze względu na pierwszeństwo interesu indywidualnego należy ograniczać udział organizacji społecznej w postępowaniu do przypadków wyjątkowych.

Mając powyższe na uwadze, Sąd zważył, iż zaskarżone postanowienie i poprzedzające je postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego z (...) 2016 r. o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności z uwagi na brak legitymacji procesowej wnioskującej organizacji społecznej, zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania tj. przez niezastosowanie art. 31 k.p.a. i art. 61a k.p.a. przez błędne zastosowanie, a naruszenie to może mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Rozpatrzenie zatem, tak jak miało to miejsce w niniejszej sprawie, złożonego przez organizację społeczną żądania wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej, jak twierdzi wnioskująca organizacja - innej osoby i interesu społecznego, na podstawie art. 61a k.p.a. stanowi oczywiste naruszenie prawa. Tryby oceny wniosku o wszczęcie postępowania określone w art. 31 k.p.a. oraz w art. 61a k.p.a. dotyczą bowiem innych podmiotów i zawierają w związku z tym inne przesłanki weryfikacji takiego wniosku. Nie sposób zatem uznać za legalne wydane w sprawie postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, w którym to organ nie dokonał weryfikacji żądania organizacji społecznej wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby, w oparciu o przesłanki, na podstawie których ustawodawca zobligował go do badania takiego wniosku, a które to zostały enumeratywnie wymienione w art. 31 § 1 k.p.a. Brak oceny bowiem wniosku w świetle przesłanek wymienionych w art. 31 § 1 k.p.a. oznacza, że w sprawie organ wydał rozstrzygnięcie bez poczynienia de facto żadnych istotnych z punktu widzenia tego przepisu ustaleń, tj. zwłaszcza bez ustalania czy cele statutowe organizacji społecznej uzasadniają określone we wniosku żądanie oraz czy interes społeczny przemawia za żądaniem organizacji i przyznaniem jej uprawnień procesowych w sprawie dotyczącej interesu innej osoby.

Zwrócić w tym zakresie należy uwagę, iż wniosek Stowarzyszenia (...) o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza (...) z (...) 2011 r. w sprawie podziału nieruchomości, w części dotyczącej działki ewidencyjnej nr (...), uwzględniając dołączony materiał dowodowy, jest nader lakoniczny, niejednoznaczny i ogólnikowy. Przywołano w nim wyłącznie art. 156 § 1 k.p.a., bez wskazania konkretnych przesłanek nieważności określonych przez ustawodawcę w zamkniętym katalogu. Równie ogólnikowo w końcowej części wniosku wskazano na wydanie decyzji z naruszeniem dwóch ustaw, bez wskazania konkretnych przepisów prawa, w tym bez wykazania np. wydania decyzji z kwalifikowanym "rażącym" naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W pierwszej kolejności organ winien zatem wezwać wnioskodawcę do sprecyzowania zarzucanej przesłanki nieważności, jak również okoliczności koniecznych dla dokonania oceny czy w istocie za wszczęciem postępowania w sprawie stwierdzenia

nieważności ostatecznej decyzji o podziale nieruchomości gminnej (na kilkanaście działek), w związku z ustalonymi uprzednio warunkami zabudowy, w danych okolicznościach przemawia interes społeczny. Organizacja społeczna wnioskując o wszczęcie postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby winna sprecyzować na czym będzie polegać działanie w interesie społecznym w tej konkretnej sprawie, oraz wykazać powiązania własnych celów statutowych z zakresem postępowania.

Zgodnie z Krajowym Rejestrem Sądowym celem Stowarzyszenia (...) z siedzibą w S. (nr (...)) jest: a) dbanie o zaspokojenie potrzeb religijnych i materialnych społeczności żydowskiej, b) integracja społeczności żydowskiej, c) ochrona dóbr kultury materialnej związanej z historią Żydów, d) działanie mające na celu walkę z ksenofobią, antysemityzmem oraz rasizmem i prześladowaniem mniejszości narodowych. W tak ogólnie ujęte cele statutowe organizacji społecznej winna zatem wpisywać się istota sprawy rozstrzyganej kwestionowaną decyzją i żądanie stwierdzenia jej nieważności. Konieczne jest zatem wykazanie, że funkcjonowanie w obrocie prawnym decyzji, której zarzuca się wadę nieważności wywołuje skutki niedające się pogodzić z interesem społecznym. Bez skonkretyzowania interesu społecznego i bez odniesienia go do poszczególnej indywidualnej sprawy, organizacja społeczna nie może skutecznie skorzystać z instytucji przewidzianej w art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. Te kwestie wymagają w okolicznościach niniejszej sprawy doprecyzowania, a następnie wnikliwej oceny organu administracji publicznej.

Stwierdzić jednocześnie należy, iż zasadnie organ wskazał, że na przywołaną we wniosku Stowarzyszenia okoliczność braku udziału w postępowaniu zakończonym kwestionowaną decyzją innego podmiotu (Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP lub jego organu), który wywodzi przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., może skutecznie powoływać się wyłącznie ten podmiot i to w odmiennym trybie nadzwyczajnym, czyli w sprawie wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną (art. 145 § pkt 4 i art. 147 k.p.a.).

Ponownie rozpoznając sprawę organ uwzględni powyższą wykładnię przepisów prawa i wskazania.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 135 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w punkcie 1 sentencji wyroku. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a., zasądzając od organu na rzecz strony skarżącej zwrot niezbędnych kosztów postępowania (wpisu od skargi w wysokości 200 zł).