

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ III

WPLYNĘŁO DNIA

29. 09. 2025

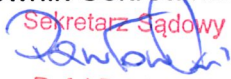
Dnia 22 września 2025 r.
Sygn. akt III OSK 1176/22

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r. pr. Karol Jokiel
Kubik, Sawczuk-Paluch, Stańdo, Wyszatkiewicz
i Partnerzy - Kancelaria Radców Prawnych
ul. Konsularna 1/13
45-089 Opole
(pełnomocnik Towarzystwa Gimnastycznego „SOKÓŁ”
w Sanoku)

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła **odpis orzeczenia z dnia 18 września 2025 r. sygn. akt III OSK 1176/22** dot. skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 listopada 2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 1473/21 w sprawie ze skargi Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół” w Sanoku na postanowienie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 maja 2021 r. nr 2/2021 w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

Załączone orzeczenie jest prawomocne i nie podlega zaskarżeniu.

Kierownik Sekretariatu
z up. 
Rafał Pawłowski

w załączeniu:

- odpis ww. orzeczenia wraz z uzasadnieniem.



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 września 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz
Sędziowie: sędzia NSA Rafał Stasikowski
sędzia del. WSA Arkadiusz Windak (spr.)
Protokolant asystent sędziego Marita Sukiennik-Sikora

po rozpoznaniu w dniu 18 września 2025 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 4 listopada 2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 1473/21
w sprawie ze skargi Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół” w Sanoku
na postanowienie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji
z dnia 10 maja 2021 r. nr 2/2021
w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie
stwierdzenia nieważności decyzji

1. oddala skargę kasacyjną,
2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół” w Sanoku kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Sekretarz Sądowy

Rafał Pawłowski

Uzasadnienie

Wyrokiem z 4 listopada 2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 1473/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół” w Sanoku na postanowienie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 10 maja 2021 r. nr 2/2021 w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, uchylił zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie z 23 marca 2021 r. nr 1/2021.

Z uzasadnienia wyroku wynika, że do wydania zaskarżonego postanowienia doszło w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych.

Wnioskiem z 7 grudnia 2017 r. Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku zwróciło się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: „Minister”) o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej przez Urząd Wojewódzki w Krakowie w dniu 4 czerwca 1948 r. dotyczącej likwidacji Związku Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” w Polsce z siedzibą w Krakowie. Postanowieniem z 23 marca 2021 r. Minister odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności ww. decyzji. Stowarzyszenie zwróciło się o ponowne rozpatrzenie sprawy. Postanowieniem z 10 maja 2021 r. Minister, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 126 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2021 r. poz. 735, dalej: „k.p.a.”), utrzymał w mocy własne postanowienie z 23 marca 2021 r. Organ podkreślił, że fakt zarejestrowania nowego stowarzyszenia w 2005 r. czyni z niego nową osobę prawną, której interes prawny nie może sięgać wstecz, do okresu sprzed dnia rejestracji. Zdaniem Ministra, Stowarzyszenie nie wykazało, jakie znaczenie przypisuje treści zamieszczonej w § 7 archiwalnego Statutu Związku Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” dla możliwości uznania go za stronę postępowania. Minister uznał, że Stowarzyszenie nie wykazało, że jest podmiotem uprawnionym do reprezentowania lub też następcą prawnym Związku Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” w Polsce, istniejącego w okresie przedwojennym. Organ wyjaśnił, że stronami postępowania nieważnościowego są, co do zasady, te same podmioty, które były stronami postępowania pierwotnego, z uwzględnieniem ich ewentualnych następców prawnych i innych osób, które stosownie do art. 28 k.p.a. wykażą po swojej stronie istnienie interesu prawnego. Minister uznał, że już na etapie wstępnej analizy wniosku wystąpiły oczywiste

przeszkody o charakterze przedmiotowym i podmiotowym, gdyż żądanie wszczęcia postępowania zostało zgłoszone przez osobę niebędącą stroną w sprawie.

Z takim rozstrzygnięciem nie zgodziło się Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku, które wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skarżące TG „Sokół” w Sanoku powołało się na prawomocne decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: z 25 marca 2004 r., którą stwierdzono nieważność decyzji Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie z 6 marca 1946 r., na mocy której odmówiono zarejestrowania Stowarzyszenia pn. Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku oraz decyzję z 8 listopada 2006 r. stwierdzającą nieważność decyzji Urzędu Wojewódzkiego Wydziału Społeczno-Politycznego w Rzeszowie z 24 marca 1949 r. Według TG „Sokół” w Sanoku, w decyzjach tych organ przyznał mu przymiot strony. W efekcie tych decyzji Sąd Rejonowy w Sanoku Wydział I Cywilny, 15 lutego 2010 r. wydał wyrok (sygn. akt. I C 151/09), na mocy którego nakazał wpisać skarżące Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” jako właściciela następujących działek: 541/4, 541/5, 542/2, 543/2. Zdaniem skarżącego, Minister pominął zapis § 7 Statutu Związku Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” w Polsce, zgodnie z którym członkiem Związku może być każde towarzystwo gimnastyczne w Polsce. Skarżące było członkiem ww. Związku, a w obecnej formie jest wprost kontynuatorem (następcą prawnym) dawnego Towarzystwa Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku.

W odpowiedzi na skargę Minister wniosł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie. Sąd podkreślił, że dopuszczalność odmowy wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. została ograniczona tylko do sytuacji oczywistego braku przymiotu strony, a nie sytuacji, gdy ocena tej kwestii wymaga przeprowadzenia swego rodzaju postępowania wyjaśniającego - w mniejszym lub większym zakresie. Sąd stwierdził, że nie występowała w sprawie oczywistość w zakresie braku przymiotu strony, a zatem dokonana w tym zakresie przez organy ocenę uznał za nieprawidłową i naruszającą art. 61a § 1 k.p.a. Sąd wyjaśnił, że skarżące Towarzystwo swój interes prawny wywodzi z art. 28 k.p.a. w zw. z treścią przepisów o stowarzyszeniach obowiązujących przed II Wojną Światową oraz z § 7 Statutu Związku Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” w Polsce oraz z faktu, że skarżące Towarzystwo do czasu bezpodstawnej likwidacji ww. Związku

Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” w Polsce, co nastąpiło w 1948 r., było jego członkiem.

W ocenie Sądu Wojewódzkiego, dokonując oceny interesu prawnego skarżącego Towarzystwa, w pierwszej kolejności należało odwołać się do przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. poz. 808 ze zm.), zmienionego dekretem z dnia 5 sierpnia 1949 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o stowarzyszeniach (Dz. U. poz. 335), które to przepisy regulowały zasady powoływania i funkcjonowania organizacji, jaką było Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku i Związek Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” w Polsce. Stosownie do art. 58 ww. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, do stowarzyszeń istniejących w chwili wejścia w życie tego prawa miały zastosowanie jego postanowienia. Zgodnie z dyspozycją art. 63 Prawa o stowarzyszeniach z 1932 r., postanowienia tego rozporządzenia od 1 stycznia 1933 r. objęły działalność wszystkich stowarzyszeń działających na obszarze II Rzeczypospolitej Polskiej. Z chwilą wejścia w życie tego rozporządzenia utraciły bowiem moc wszelkie przepisy w przedmiotach nim unormowanych. Wobec powyższego, zdaniem Sądu I instancji, zarówno dawne Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku, jak i Związek Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” w Polsce z siedzibą w Krakowie, podlegały przepisom Prawa o stowarzyszeniach z 1932 r.

W myśl art. 42 rozporządzenia z 1932 r., stowarzyszenia zarejestrowane mogły zakładać związki stowarzyszeń lub innych osób prawnych przy analogicznym zastosowaniu do nich przepisów rozdziału III, z tą różnicą, że dla założenia związku wystarczył udział trzech stowarzyszeń względnie osób prawnych. Sąd wyjaśnił, że w świetle zarówno ówczesnych, jak i aktualnych przepisów, członkiem związku stowarzyszeń mogły i mogą być stowarzyszenia rejestrowe, a nie osoby fizyczne, które tworzą same stowarzyszenia. Takim właśnie związkiem stowarzyszeń był Związek Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” w Polsce z siedzibą w Krakowie. W konsekwencji, za nieadekwatną do okoliczności analizowanego przypadku Sąd uznał argumentację Ministra, że z wnioskiem o restytucję stowarzyszenia mogą wystąpić wyłącznie osoby fizyczne będące jego członkami. Organ w nieuprawniony sposób odniósł powyższe, skądinąd trafne stanowisko sądów administracyjnych, dotyczące jednak reaktywacji przedwojennych stowarzyszeń do przedmiotowej sprawy, w której wniosek o stwierdzenie nieważności dotyczy decyzji o likwidacji

związku stowarzyszeń, a nie samego stowarzyszenia. Z przywołanych norm jednoznacznie wynika, że z wnioskiem o ewentualne wznowienie działalności dawnego związku stowarzyszeń wystąpić mogą nie osoby fizyczne, ale stowarzyszenia, które były członkami takiego związku.

Sąd Wojewódzki ocenił, że kluczowe znaczenie w sprawie powinno mieć ustalenie, czy dawne Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku było członkiem Związku Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” w Polsce z siedzibą w Krakowie, a także czy skarżące Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku może być uznane za kontynuatora działalności i następcę prawnego ww. Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół” w Sanoku zlikwidowanego decyzją Urzędu Wojewódzkiego Wydziału Społeczno-Politycznego w Rzeszowie z 24 marca 1949 r.

Sąd I instancji wskazał, że do skargi załączona została kopia decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 8 listopada 2006 r., którą stwierdzono nieważność decyzji Urzędu Wojewódzkiego Wydziału Społeczno-Politycznego w Rzeszowie z 24 marca 1949 r. o likwidacji Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół” w Sanoku. Z uzasadnienia ww. decyzji Ministra wynika m.in., że wedle ustaleń organu, w dniu 11 lipca 2004 r. przedwojenni członkowie reaktywowali ww. Towarzystwo, które 25 maja 2005 r. zostało wpisane do KRS pod nr: 0000234935. Jednocześnie zarówno organ, jak i skarżący powołują się na pismo Sądu Rejonowego w Rzeszowie Wydział XII Gospodarczy KRS z 8 maja 2006 r., w którym Sąd ten wskazał, że można domniemywać, iż zarejestrowane TG „Sokół” w Sanoku jest następcą prawnym stowarzyszenia o tej samej nazwie. W przywołanej decyzji z 8 listopada 2006 r. Minister przyjął, że obecnie działające TG „Sokół” w Sanoku powstało po reaktywowaniu działalności zlikwidowanego w przeszłości stowarzyszenia o tej samej nazwie, a wniosek Towarzystwa o stwierdzenie nieważności orzeczenia o jego likwidacji z 1949 r. był uzasadniony jego interesem prawnym.

Sąd Wojewódzki stwierdził, że w aktach brak jest wspomnianej dokumentacji, w tym ww. pisma Sądu Rejonowego w Rzeszowie Wydział XII Gospodarczy KRS z 8 maja 2006 r., pisma tego Sądu z 20 czerwca 2006 r. oraz pisma z 19 sierpnia 2006 r., przy którym przekazano Ministrowi kopie akt rejestrowych TG „Sokół” w Sanoku. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji Minister ograniczył się jedynie do wskazania, że skoro TG „Sokół” w Sanoku zostało wpisane do KRS dopiero w 2005 r., to nie może być uznane za następcę prawnego Towarzystwa założonego jeszcze w XIX w.

pod tą samą nazwą. Argumentacja ta jest jednak sprzeczna ze stanowiskiem przyjętym w decyzji organu z 8 listopada 2006 r. Minister nie odniósł się przy tym do poglądu Sądu Rejonowego w Rzeszowie wyrażonego w piśmie z 8 maja 2005 r.

Sąd I instancji uznał, że w oparciu o akta sprawy nie jest możliwe tak jednoznaczne potwierdzenie, jak i wykluczenie twierdzeń skarżącego, że dawne Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku było członkiem zlikwidowanego w 1948 r. Związku Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” w Polsce. W tych okolicznościach nie można zakładać, że skarżące Towarzystwo nie był członkiem ww. Związku. Sąd nie zgodził się ze stanowiskiem organu, że cały ciężar dowodowy spoczywał na skarżącym. W okolicznościach sprawy, gdzie istotne znaczenie mogą mieć dokumenty archiwalne, znajdujące się w dyspozycji instytucji państwowych, rolą organu powinno być powzięcie z urzędu odpowiednich czynności wyjaśniających, które mogłyby potwierdzić bądź zaprzeczyć twierdzeniom skarżącego.

Sąd Wojewódzki zwrócił nadto uwagę, że stosownie do art. 42 Prawa o stowarzyszeniach z 1932 r., dla założenia związku stowarzyszeń niezbędny był udział co najmniej trzech stowarzyszeń względnie osób prawnych. Organ nie wyjaśnił i nie odniósł się zupełnie także i do tego problemu. Tymczasem prawidłowa wykładnia i zastosowanie ww. normy prawnej może mieć w niniejszej sprawie istotne znaczenie w sytuacji, gdyby okazało się, że Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku było członkiem Związku, a skarżący jest jego następcą prawnym. Rozważanie tego zagadnienia na obecnym etapie sprawy jest jednak przedwczesne.

Sąd I instancji stwierdził, że kwestia oceny statusu skarżącego jako strony postępowania nie jest w rozpoznawanej sprawie oczywista i nie upoważniała organu do zastosowania regulacji przewidzianej w art. 61a § 1 k.p.a. Z tych względów Sąd uznał, że organ podjął przedwczesne rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania z przyczyn podmiotowych i na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a. uchylił wydane w sprawie postanowienie.

Od opisanego wyroku skargę kasacyjną wniósł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, reprezentowany przez radcę prawnego, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu:

1. Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego:
 - a) poprzez błędną wykładnię art. 61a § 1 k.p.a., a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie, polegające na błędnym uznaniu przez Sąd, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie miał podstaw aby odmówić wszczęcia

postępowania administracyjnego na wniosek utworzonego w 2005 r. Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół” z siedzibą w Sanoku z 7 grudnia 2017 r. o stwierdzenie nieważności decyzji Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie z 4 czerwca 1948 r. w sytuacji, w której badanie interesu prawnego wnioskodawcy jest podstawową czynnością, od wyniku której zależy dalszy bieg postępowania;

b) poprzez błędną wykładnię art. 28 k.p.a., a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie polegające na błędnym uznaniu przez Sąd I instancji, że w sytuacji w której wnioskodawca jest nowoutworzoną w 2005 r. osobą prawną, która domaga się przyznania przymiotu strony w żądaniu wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej ponad 50 lat przed powstaniem wnioskodawcy, a więc po upływie znacznego okresu czasu, a dotyczącej innej osoby, organ jest zobowiązany do wszczęcia postępowania administracyjnego w celu poszukiwania za wnioskodawcę dowodów potwierdzających jego interes prawny.

2. Na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a oraz lit. c p.p.s.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na uchyleniu postanowienia z 10 maja 2021 r. oraz poprzedzającego je postanowienia z 23 marca 2021 r.

Skarżący kasacyjnie organ wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, rozpoznanie skargi i jej oddalenie, lub przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz o zasądzenie na rzecz organu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych i rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ podniósł, że podstawowym faktem w sprawie, widocznym *prima facie* z dowodów przedstawionych przez wnioskodawcę jest to, że Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku zostało utworzone w roku 2005 oraz zarejestrowane 25 maja 2005 r. Wnioskodawca jest nowoutworzoną osobą prawną, który to fakt jest niekwestionowany i z którego już na pierwszy rzut oka wynika brak interesu prawnego we wszczęciu w trybie nadzwyczajnym postępowania, którego się domaga.

Skarżący kasacyjnie organ zaznaczył, że wnioskodawca żąda stwierdzenia nieważności decyzji sprzed 70 lat zapadłej w postępowaniu, którego nie był stroną, zaś Sąd I instancji nie dostrzegł i nie uwzględnił tej okoliczności przy dokonywaniu wykładni art. 28 k.p.a. Sąd nie uwzględnił również faktu, że wszczęcie postępowania

nieważnościowego oznacza stworzenie niepewności co do stanu prawnego i w konsekwencji niewłaściwie zastosował art. 28 k.p.a., zbyt szeroko definiując pojęcie interesu prawnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pełnomocnik Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół”, radca prawny, wniosł o jej oddalenie.

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 2024 r. poz. 935 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania.

W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. Z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej, które wyznaczają jej podstawy (art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a.). Zgodnie z tą normą, skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

W zakresie podstawy kasacyjnej określonej w art. 174 pkt 1 p.p.s.a. skarżący powołał przepis o charakterze procesowym, tj. art. 61a § 1 k.p.a., zarzucając jego błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie. Tymczasem, naruszenie wskazanego przepisu powinno być ujęte w ramach podstawy kasacyjnej przewidzianej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. Ponadto, Sąd Wojewódzki orzekając w sprawie stosował przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie zaś wprost przepisy postępowania administracyjnego. Procedowanie sądu administracyjnego sprowadza się bowiem do oceny, czy postępowanie organów odpowiadało tym przepisom i wydany w sprawie akt (w realiach tej sprawy postanowienie wydane w oparciu o art. 61a § 1 k.p.a.) jest prawnie prawidłowy (zob. wyrok NSA z dnia 18 maja 2023 r., sygn. akt III OSK 1251/21). Właściwa redakcja zarzutów naruszenia przepisów k.p.a. wymagała zatem

powiązania ich z odpowiednimi przepisami p.p.s.a., które Sąd I instancji w sprawie stosował, co umknęło autorowi skargi kasacyjnej.

Jednocześnie, zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a. nie może być samoistną podstawą skargi kasacyjnej z art. 174 pkt 2 p.p.s.a., tak jak sformułowano go w skardze kasacyjnej. Błąd w postaci uwzględnienia albo oddalenia skargi przez Sąd I instancji, jest następstwem uchybienia innym przepisom procedury sądowoadministracyjnej, stosowanym w fazie wcześniejszej niż etap końcowy orzekania, tj. w fazie kontroli zaskarżonego aktu. Podstawą skargi kasacyjnej wymienioną w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. mogą więc być jedynie przepisy regulujące proces dochodzenia do rozstrzygnięcia, a nie przepis określający samo rozstrzygnięcie (por. H. Knysiak-Molczyk Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym, Warszawa 2009, s. 240 i powołane tam orzecznictwo). Należy dodać, że do naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. albo art. 151 p.p.s.a. mogłoby dojść jedynie wyjątkowo, gdyby Sąd nadał orzeczeniu inną formułę niż przewidziana w powołanym przepisie. W rozpoznawanej sprawie taka sytuacja nie miała jednak miejsca (por. wyrok NSA z 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2387/12). Z tego względu zarzut określony w pkt 2 skargi kasacyjnej nie zasługiwał na uwzględnienie.

W wyniku łącznego rozpatrzenia pozostałych zarzutów kasacyjnych Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że istota sporu sprowadza się do oceny, czy w stanie faktycznym sprawy, dopuszczalna była odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego na wniosek Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół” w Sanoku o stwierdzenie nieważności decyzji Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie z 4 czerwca 1948 r. o likwidacji Związku Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” w Polsce, na podstawie art. 61a § 1 w zw. z art. 28 k.p.a.

Stosownie do art. 157 § 2 k.p.a., postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji wszczyna się m.in. na żądanie strony. Zgodnie z art. 28 k.p.a., stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., gdy żądanie o wszczęcie postępowania administracyjnego (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.

W orzecznictwie sądowym wielokrotnie wyrażono stanowisko, że zastosowanie instytucji odmowy wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 k.p.a.) powinno być ograniczone do sytuacji, gdy żądanie wszczęcia postępowania zgłoszone zostało przez podmiot oczywiście nieuprawniony, a stwierdzenie tego nie wymaga prowadzenia postępowania wyjaśniającego, bądź złożonego procesu wykładni przepisów prawa materialnego. Odmowa wszczęcia postępowania powinna być więc ograniczona do przypadków, gdy brak przymiotu strony wynika z samego podania wnioskodawcy, bądź gdy ustalenie tego może być dokonane w drodze prostych czynności wyjaśniających organu administracji. Chodzi o sytuacje, gdy zestawienie treści podania z informacjami możliwymi do ustalenia na podstawie akt sprawy pozwala jednoznacznie stwierdzić, że wnioskodawca nie ma interesu prawnego w sprawie i jest to kwestia oczywista. W przypadku wątpliwości lub jakichkolwiek niejasności w tym zakresie, zwłaszcza gdy strona powołuje konkretne argumenty celem wykazania własnego interesu prawnego w sprawie, należy wszcząć postępowanie i w jego toku kwestię tą wyjaśnić. Następnie, ewentualne stwierdzenie braku przymiotu strony winno skutkować umorzeniem postępowania (zob. wyroki NSA: z 27 sierpnia 2024 r. sygn. akt III OSK 271/23; z 19 lutego 2021 r. sygn. akt II OSK 2968/20 oraz z 26 stycznia 2023 r. sygn. akt II OSK 203/20).

Stroną postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji są strony biorące udział w postępowaniu zwykłym lub ich następcy prawni, a także każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku mogą dotyczyć skutki stwierdzenia nieważności decyzji (por. wyrok NSA z 25 marca 2021 r. sygn. akt I OSK 2580/20). Przy czym, w myśl art. 28 k.p.a., interes prawny winien być oparty na normie prawa materialnego, z której wynikają dla jednostki określone uprawnienia lub obowiązki (zob. wyrok NSA z 11 kwietnia 2018 r. sygn. akt II OSK 1007/17; B. Adamiak, J. Borkowski „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, wyd. C.H. Beck z 2021 r. s. 272-273).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, trafnie skonstatował Sąd Wojewódzki, że kwestia oceny statusu Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół” jako strony postępowania nieważnościowego, nie była w sprawie oczywista i nie upoważniała Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do zastosowania regulacji przewidzianej w art. 61a § 1 k.p.a.

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że w myśl art. 42 rozporządzenia Prawo o stowarzyszeniach z 1932 r., stowarzyszenia zarejestrowane

mogły zakładać związki stowarzyszeń lub innych osób prawnych przy analogicznym zastosowaniu do nich przepisów rozdziału III, z tą różnicą, że dla założenia związku wystarczył udział trzech stowarzyszeń, względnie osób prawnych. Zasadnie wyjaśnił Sąd Wojewódzki, że członkiem związku stowarzyszeń mogły być zatem inne stowarzyszenia, a nie osoby fizyczne, które tworzą same stowarzyszenia.

Niewątpliwie odzwierciedleniem powyższej normy jest §7 Statutu Związku Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” w Polsce, zgodnie z którym, członkiem Związku może być każde Towarzystwo gimnastyczne w Polsce lub na obczyźnie.

Wobec powyższego, analogicznie do utrwalonego w orzecznictwie stanowiska, przyjąć należy, że o stwierdzenie nieważności decyzji o likwidacji związku stowarzyszeń ubiegać mogą się jego byli członkowie – Towarzystwa gimnastyczne (por. wyroki NSA z 11 września 2000 r. sygn. akt II SA 392/00, z 8 sierpnia 2003 r. sygn. akt I SA 3238/01, z 5 listopada 2003 r. sygn. akt I SA 3241/01).

Naczelny Sąd Administracyjny zwraca uwagę, że w aktach administracyjnych (k. 86) znajduje się decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 25 marca 2004 r., którą unieważniono decyzję Urzędu Wojewódzkiego z 6 marca 1946 r. o odmowie zarejestrowania Stowarzyszenia - Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku. Z treści tej decyzji wynika, że organ orzekający uznał, iż z żądaniem nadzwyczajnej weryfikacji decyzji z 1946 r. wystąpili uprawnieni do tego byli członkowie zlikwidowanego i reaktywowanego obecnie Stowarzyszenia.

Z Krajowego Rejestru Sądowego z Rejestru Stowarzyszeń KRS nr 0000234935, na który powołuje się organ, wynika natomiast, że w skład Zarządu, czy też Komisji rewizyjnej zarejestrowanego w 2005 r. Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół” w Sanoku wchodziły osoby będące wnioskodawcami unieważnienia ww. decyzji z 1946 r. W Rubryce 4 – Informacje o statucie wpisano natomiast, że Statut Towarzystwa z 1920 r., dostosowano do obowiązującego prawa i przyjęto jako Statut 1889-1920-1946-2005.

Przywołana dokumentacja nie jest bez znaczenia dla oceny interesu prawnego Towarzystwa „Sokół” w tej sprawie i wymagała należytej analizy przez organ orzekający.

Zasadnie wskazał Sąd Wojewódzki, że istotne znaczenie dla ustalenia czy skarżące Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku może być uznane za kontynuatora działalności i następcę prawnego Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół” w Sanoku miała decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 8

listopada 2006 r., którą stwierdzono nieważność decyzji Urzędu Wojewódzkiego Wydziału Społeczno-Politycznego w Rzeszowie z 24 marca 1949 r. o likwidacji Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół” w Sanoku. W uzasadnieniu tej decyzji napisano bowiem (między innymi), że wedle ustaleń organu, w dniu 11 lipca 2004 r. przedwojenni członkowie reaktywowali ww. Towarzystwo, które w dniu 25 maja 2005 r. zostało wpisane do KRS pod nr 0000234935.

Słusznie zwrócił uwagę Sąd Wojewódzki na dokumenty pochodzące z Sądu Rejonowego w Rzeszowie Wydział XII Gospodarczy, z których miałyby wynikać, że Sąd Rejonowy przyjął, że Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku jest następcą prawnym stowarzyszenia o tej samej nazwie.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w świetle opisanego materiału dowodowego nie można zaakceptować stanowiska Ministra, że ze zgromadzonych dowodów wprost wynika (jest oczywiste), że Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół” w Sanoku nie posiada interesu prawnego we wszczęciu postępowania nieważnościowego w stosunku do decyzji o likwidacji Związku Towarzystw Gimnastycznych „Sokół” w Polsce z siedzibą w Krakowie.

Naczelny Sąd Administracyjny za chybione uznał uwagi autora skargi kasacyjnej, wedle których, przy ocenie legitymacji Towarzystwa do żądania wszczęcia postępowania o unieważnienie decyzji z 1946 r. Sąd powinien uwzględnić okoliczność znacznego upływu czasu 70 lat od jej wydania, ze względu na zasadę pewności prawa. Źródła interesu prawnego podmiotu w danej sprawie należy poszukiwać na gruncie konkretnych przepisów prawa materialnego, z której wynikają dla jednostki określone uprawnienia lub obowiązki. Dla istnienia interesu prawnego upływ czasu nie ma jakiegokolwiek znaczenia.

Natomiast kwestię „znacznego upływu czasu” od wydania decyzji, której dotyczy tryb nadzwyczajny należy i należało oceniać na tle zagadnienia dopuszczalności wszczęcia i kontynuowania postępowania nieważnościowego zakończonego ostateczną decyzją, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat. Celowym jest bowiem przypomnienie, że po 16 września 2021 r., wszedł w życie art. 158 § 3 k.p.a. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1491), z którego wynika, że jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia

nieważności decyzji. Stosownie zaś do art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, do postępowań administracyjnych w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Według art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej, postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa. Wskazane regulacje nie były przedmiotem wyartykułowanych rozważań Ministra, Sądu, czy też objęte zarzutami skargi kasacyjnej.

Podsumowując, wobec uznania, że sformułowane w skardze kasacyjnej zarzuty nie miały usprawiedliwionych podstaw Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o jej oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Sekretarz Sądowy

Rafał Pawłowski