

POSTANOWIENIE

Dnia 8 września 2016 r.

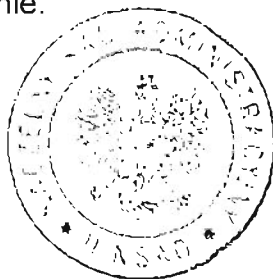
Naczelny Sąd Administracyjny
w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA Barbara Adamiak

po rozpoznaniu w dniu 8 września 2016 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku
z dnia 4 maja 2016 r., sygn. akt II SAB/Bk 42/16
o odrzuceniu skargi
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku
w przedmiocie dopuszczenia do udziału w postępowaniu

postanawia:

uchylić zaskarżone postanowienie.



Na oryginalę właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Elżbieta Maik

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 4 maja 2016 r., sygn. akt II SAB/Bk 42/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku odrzucił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na bezczynność Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku w przedmiocie dopuszczenia do udziału w postępowaniu.

Powyższe postanowienie zostało wydane w następującym stanie sprawy.

We wniosku z dnia 19 sierpnia 2015 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wystąpiło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności części decyzji Burmistrza Moniek z dnia 2 listopada 2012 r., znak GK.6140.19.2012 w przedmiocie zezwolenia Mateuszowi Oblacewicz prowadzącemu działalność pod nazwą Green House na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt - z powodu wydania tej decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Wnioskodawca zarzucił sprzeczne z prawem określenie w decyzji obszaru działalności schroniska, tj. jako teren wykraczający poza właściwość terytorialną organu gminy Mońki.

Zawiadomieniem z dnia 30 września 2015 r. SKO w Białymstoku poinformowało Mateusza Oblacewicza jako stronę postępowania o wszczęciu "na wniosek Stowarzyszenia Obrona Zwierząt" postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji Burmistrza Moniek z dnia 2 listopada 2012 r. oraz o prawie stron do zapoznania się z aktami sprawy w trybie art. 10 § 1 K.p.a. Kolegium przesłało to zawiadomienie "do wiadomości" Stowarzyszeniu oraz Burmistrzowi Moniek. W piśmie z dnia 21 stycznia 2016 r. Stowarzyszenie wystąpiło z zapytaniem do SKO o bieg sprawy zainicjowanej jego wnioskiem z dnia 19 sierpnia 2015 r. W odpowiedzi organ poinformował Stowarzyszenie, że została mu wysłana do wiadomości decyzja SKO w Białymstoku z dnia 20 października 2015 r. w sprawie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej Mateuszowi Oblacewiczowi na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Kolejnym pismem z dnia 15 lutego 2016 r. Stowarzyszenie wystąpiło do SKO o przesłanie mu wspomnianej decyzji z dnia 20 października 2015 r. ze wskazaniem daty jej doręczenia. Zakwestionowało, jakoby otrzymało tę decyzję. W odpowiedzi na to zapytanie, Kolegium w piśmie z dnia 25 lutego 2016 r. poinformowało Stowarzyszenie, że nie było ono uczestnikiem na prawach strony w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Moniek z dnia 2 listopada 2012 r. Jak wyjaśniło Kolegium, z wniosku Stowarzyszenia o wszczęcie postępowania

nieważnościowego nie wynikał wniosek o dopuszczenie go do udziału w postępowaniu nadzwyczajnym. Wniosek o wszczęcie postępowania został uwzględniony, o czym strona oraz Stowarzyszenie zostali poinformowani w piśmie z dnia 30 września 2015 r. W dniu 20 października 2015 r. została podjęta decyzja kończąca postępowanie nieważnościowe, którą doręczono Mateuszowi Oblaciewiczowi oraz do wiadomości Stowarzyszeniu. Nadto Kolegium wyjaśniło, że uwzględnienie wniosku organizacji społecznej o wszczęcie postępowania nadzwyczajnego nie czyni z tej organizacji uczestnika postępowania na prawach strony. W tym zakresie powinien być zgłoszony odrębny wniosek.

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie złożyło do sądu administracyjnego skargę na bezczynność SKO w Białymstoku polegającą na niewydaniu postanowienia o dopuszczeniu skarżącego do udziału w postępowaniu wszczętym na jego wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Moniek z dnia 2 listopada 2012 r.

W odpowiedzi na skargę, organ wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie, podtrzymując stanowisko sformułowane w piśmie z dnia 25 lutego 2016 r.

Odrzucając skargę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wskazał na treść art. 31 § 1 oraz § 2 K.p.a. Podniósł, iż jak wynika z akt administracyjnych, wniosek Stowarzyszenia z dnia 19 sierpnia 2015 r. zawierał żądanie "wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia w części nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa". Uwzględniając ten wniosek, organ wszczął postępowanie nieważnościowe, o czym poinformował Stowarzyszenie przesyłając mu przedmiotowe zawiadomienie "do wiadomości". Z treści zawiadomienia wynika, że "do wiadomości" zostało ono przesłane także Burmistrzowi Moniek, a jedynie Mateuszowi Oblaciewiczowi jako stronie postępowania.

Sąd podniósł, iż powyższe działanie Kolegium było uzasadnione faktem braku we wniosku o wszczęcie postępowania wyraźnie sformułowanego przez Stowarzyszenie wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu jako uczestnika na prawach strony. Tym samym nie było podstaw, aby Kolegium procesowo (w formie postanowienia o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu albo postanowienia o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu) ustosunkowywało się do kwestii dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, skoro takiego wniosku Stowarzyszenie *expressis verbis* nie sformułowało.

Skład orzekający w sprawie podzielił poglądy orzecznictwa sądowego i doktryny, w których wskazuje się, że wniosek o wszczęcie postępowania i wniosek o dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu stanowią dwa odrębne żądania. Zdaniem Sądu, wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania nie oznacza automatycznie złożenia żądania dopuszczenia do udziału w postępowaniu i nie wymaga od organu, do którego wniosek o wszczęcie wpłynął i który zgodnie z art. 31 § 2 K.p.a. wszczął postępowanie - wydawania postanowienia o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w nim. Tylko gdy wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu jest wyraźnie sformułowany, organ ma obowiązek się do niego procesowo ustosunkować wydając postanowienie w tym przedmiocie.

Sąd podniósł, iż nie może być przedmiotem skutecznej kontroli sądowej ze skargi na bezczynność niedziałanie organu polegające na niewydaniu postanowienia o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 2 K.p.a. Jak wynika z art. 31 § 2 K.p.a. in fine, postanowienie o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym nie jest orzeczeniem zaskarżalnym zażaleniem według przepisów ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego. Oznacza to, że jego niewydanie nie może być kwestionowane skargą na bezczynność. W sprawie nie można przy tym przypisać organowi bezczynności w niewydaniu postanowienia o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu (które z kolei jest zaskarżalne zażaleniem - art. 31 § 2 K.p.a.), gdyż Kolegium nie dysponowało wnioskiem Stowarzyszenia o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Reasumując, Sąd wskazał, iż skarga na bezczynność w sprawie niniejszej jest niedopuszczalna, bowiem skarżący domagał się od organu podjęcia czynności, której wydania nie zażądał we wniosku o wszczęcie postępowania nadzwyczajnego. Nadto była to czynność (postanowienie o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu) niepodlegająca zaskarżeniu zażaleniem w administracyjnym toku instancji.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku odrzucił skargę.

Skargę kasacyjną od powyższego postanowienia wniosło Stowarzyszenie, zarzucając mu naruszenie:

a) art. 58 § 1 pkt 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, poprzez odrzucenie skargi pomimo istnienia podstaw do jej merytorycznego rozpoznania, a w konsekwencji uwzględnienia,

b) art. 9 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 50 ust. 1 tej ustawy w zw. z art. 31 § 1 K.p.a. poprzez odrzucenie skargi wobec przyjęcia, że po stronie skarżącego brak jest legitymacji procesowej, gdyż organizacja społeczna nie wystąpiła z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w sprawie, a jedynie o wszczęcie postępowania, podczas gdy analiza materiału dowodowego wskazuje, że pomimo to organ w trakcie postępowania traktował Stowarzyszenie jako stronę postępowania, doręczał tej organizacji decyzję, poinformował Stowarzyszenie o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 K.p.a., a niewątpliwie celem wytoczenia przez Stowarzyszenie postępowania było branie w nim czynnego udziału na prawach strony,

c) niewłaściwym zastosowaniu art. 50 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 31 § 2 K.p.a. poprzez jego nieprawidłową interpretację i przyjęcie, że organ nie wydając formalnie postanowienia o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu dał tym wyraz, że nie chce dopuszczać tego Stowarzyszenia o udziału w postępowaniu, gdyż organizacja w tym przedmiocie musi złożyć wyraźnie sformułowany wniosek, podczas gdy zgodnie z obowiązującą linią orzecniczą organizacja społeczna może być dopuszczona faktycznie do udziału w postępowaniu bez formalnego wydania w tym zakresie postanowienia,

d) naruszenie art. 134 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 9 K.p.a. poprzez niedostrzeżenie przez Sąd, że organ dopuścił się naruszenia art. 9 K.p.a. poprzez nie poinformowanie Stowarzyszenia, że wniosek o wszczęcie postępowania jest rzekomo niepełny, skoro Stowarzyszenie chce brać w nim udział na prawach strony, a Stowarzyszenie nie złożyło w tym przedmiocie formalnego wniosku, podczas gdy ewidentnie zachowanie Stowarzyszenia miało na celu branie czynnego udziału w postępowaniu.

Z uwagi na powyższe, wniesiono o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i rozpoznanie skargi, ewentualnie o przekazanie sprawy WSA do ponownego rozpoznania, zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym kosztów zastępstwa procesowego oraz rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest zasadna, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługują na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 31 § 1 K.p.a., organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować 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. Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie (§ 2).

W doktrynie wskazuje się niekiedy na dwa rodzaje inicjatywy procesowej organizacji społecznej, uznając żądanie wszczęcia postępowania i osobno inicjatywę polegającą na żądaniu dopuszczenia do toczącego się postępowania. Nie dość wyraźnie akcentuje się alternatywę pośrednią, czyli żądanie wszczęcia postępowania wraz z dopuszczeniem do niego. Sytuację tę można w pewnym stopniu tłumaczyć redakcją art. 31 § 1 pkt 1 i 2 K.p.a., który wskazuje wyłącznie dwie inicjatywy oraz § 2 zdanie drugie tegoż artykułu, który stanowi, że organ (...) postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu". Powyższe sformułowanie, jak i użycie alternatywy "lub", w rzeczywistości mogą prowadzić do wąskiego rozumienia inicjatywy procesowej, sprowadzonego do dwóch rodzajów możliwości (por. A. Gronkiewicz, Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2012 r., str. 237-238).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, organizacja społeczna w sprawie dotyczącej innej osoby może przejawiać swoją inicjatywę procesową w następujących formach: 1) może żądać wyłącznie wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby, 2) może żądać wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby oraz dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu, 3) może żądać dopuszczenia jej do udziału w toczącym się już postępowaniu w sprawie zawisłej przed organem administracji publicznej. Art. 31 § 1 pkt 2 K.p.a. stwierdza bowiem w sposób ogólny, iż organizacja społeczna może w sprawie innej osoby występować z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, nie zawężając

tym samym przedmiotu wniosku jedynie do dopuszczenia do udziału w toczącym się już postępowaniu administracyjnym.

Domagając się uwzględnienia żądania opartego na art. 31 § 1 K.p.a., organizacja społeczna powinna dołożyć wszelkich starań, aby jej wniosek był merytorycznie określony z punktu widzenia kryteriów przewidzianych w tym przepisie, ale także przedmiotu żądania, tak aby organ rozpatrujący wniosek mógł oprzeć się na jednoznacznie wyrażonym zamiarze. Stosownie bowiem do tego, w jaki sposób organizacja społeczna określi swoją inicjatywę procesową, organ, uwzględniając żądanie, wyda postanowienie: (tylko) o wszczęciu postępowania z urzędu, o wszczęciu postępowania i dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu, tylko o dopuszczeniu organizacji do udziału w już toczącym się postępowaniu. Wszczęcie z urzędu postępowania nieważnościowego wywołanego wnioskiem organizacji społecznej złożonym w trybie art. 31 § 2 K.p.a. nie powoduje, że na skutek wszczętego w tym zakresie postępowania, organizacja społeczna automatycznie uzyskuje w tym postępowaniu przymiot podmiotu na prawach strony. Żądanie dopuszczenia do udziału w postępowaniu powinno być wyraźnie sformułowane przez organizację społeczną, w której ocenie samo wszczęcie postępowania nie jest wystarczające dla reprezentacji interesu społecznego, a sprawa wymaga podjęcia przez organizację konkretnych działań w postępowaniu.

Organizacja społeczna występująca wyłącznie z inicjatywą wszczęcia postępowania rezygnuje niejako z udziału w postępowaniu, w przeciwieństwie do dwóch pozostałych możliwości, których celem jest przede wszystkim udział w czynnościach postępowania. Powyższe stanowisko można uzasadnić wskazując, iż istnieją sytuacje, w których organizacja społeczna osiągnie swoje cele statutowe wyłącznie przez doprowadzenie do wszczęcia postępowania na rzecz innej osoby. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, cele statutowe Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie zostały zrealizowane poprzez doprowadzenie do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności części decyzji w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt - ze względu na wydanie tej decyzji z rażącym naruszeniem prawa. W tym wypadku organizacja społeczna występująca wyłącznie z inicjatywą żądania wszczęcia postępowania administracyjnego działa również na rzecz interesu społecznego poprzez zwrócenie uwagi organu administracji publicznej na potrzebę weryfikacji, w ramach postępowania nadzwyczajnego, uprzednio wydanego rozstrzygnięcia.

Powyższe oznacza, że Sąd I instancji zasadnie przyjął, iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku nie miało obowiązku procesowego ustosunkowania się do żądania Stowarzyszenia, które nie zostało precyzyjnie wskazane we wniosku o wszczęcie postępowania nieważnościowego. Zarzuty naruszenia art. 9 w zw. z art. 50 ust. 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 31 § 1 K.p.a. nie mają usprawiedliwionych podstaw. Art. 9 cyt. ustawy konstytuuje bowiem jedynie zasadę, iż organizacji społecznej w zakresie jej działalności statutowej służy prawo udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym, gdy takie prawo zostało unormowane w przepisach ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Art. 50 ust. 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wymienia zaś kategorie podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Przepisy te nie znajdowały zastosowania przed Sądem I instancji i nie stanowiły podstawy odrzucenia skargi. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie można przyjąć, iż do dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony nie jest konieczne wydanie przez organ formalnego postanowienia na podstawie art. 31 § 2 K.p.a. Organizacja społeczna jest jednym z uczestników postępowania, biorącym w nim udział z mocy indywidualnego aktu administracyjnego, jakim jest postanowienie w sprawie dopuszczenia jej do postępowania. Tym samym nie można uznać, że organizacja społeczna uzyskuje status podmiotu na prawach strony jedynie na skutek doręczania jej przez organ administracji publicznej decyzji i postanowień wydanych w granicach sprawy. Zarzuty naruszenia art. 50 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 31 § 2 K.p.a. nie zasługują na uwzględnienie.

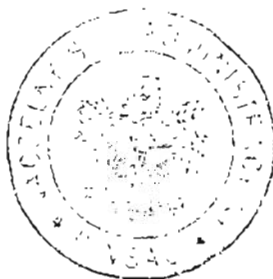
Zarzut naruszenia art. 134 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 9 K.p.a. nie ma usprawiedliwionych podstaw. Złożenie przez organizację społeczną wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego lub dopuszczenie do udziału w postępowaniu administracyjnym stanowią czynności o charakterze dyspozytywnym, a zatem to organizacja społeczna decyduje o tym, jaki rodzaj wniosku wnosi do organu administracji publicznej. Pismo Stowarzyszenia z dnia 19 sierpnia 2015 r. zostało wyraźnie określone jako "wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia w części nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa". Treść wniosku nie pozwala przyjąć, iż organizacja społeczna błędzi w sferze swych zamierzeń procesowych, zatem nie ma

Sygn. akt II OSK 1860/16

podstaw, by w przedmiotowej sprawie zarzucić organowi administracji naruszenie art. 9 K.p.a.

Zarzut naruszenia art. 58 § 1 pkt 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należy jednak uznać za skuteczny. Zgodnie z art. 31 § 2 K.p.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jedną ze spraw sądowoadministracyjnych objętą właściwością sądu administracyjnego jest skarga na postanowienie o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu. W takim zakresie, w związku z brzmieniem art. 3 § 2 pkt 8 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przysługuje skarga na bezczynność. Z tej regulacji nie można jednak wywieść w przedmiotowej sprawie niedopuszczalności drogi sądowej. Sąd rozpoznając skargę na bezczynność nie może domniemywać sposobu rozstrzygnięcia w przedmiocie dopuszczenia do udziału w postępowaniu, wyprowadzając rozstrzygnięcie pozytywne i z tego względu wyłączając właściwość sądu administracyjnego. Uwzględniając treść art. 3 § 2 pkt 2 w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, właściwości sądu administracyjnego w zakresie rozpoznawania skarg na bezczynność niewydania postanowienia przez organ administracji publicznej nie można ograniczać przyznanym na drodze administracyjnej prawem zażalenia. Przy bezczynności zaskarżane jest niewydanie postanowienia, a zatem nie można przyjąć, że zostało wydane tej treści, która nie jest objęta prawem zażalenia.

W tym stanie rzeczy, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 185 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Krzysztof Mank

starszy inspektor sądowy