

POSTANOWIENIE

Dnia 4 maja 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku Wydział II
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Elżbieta Trykoszko (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 4 maja 2016 r. w Białymstoku
na posiedzeniu niejawnym
skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na beczynność Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku
w przedmiocie dopuszczenia do udziału w postępowaniu

postanawia :

odrzuć skargę



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

Elwira Tokajuk

Sygn. akt II SAB/Bk 42/16

UZASADNIENIE

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. znak 407.127/F-18/2/15 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. o wszczęcie postępowania nieważnościowego. W odpowiedzi organ poinformował Stowarzyszenie, że została mu wysłana do wiadomości decyzja z dnia 20 października 2015 r. w sprawie zezwolenia 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. udzielającej Mateuszowi Oblacewiczowi (działalność pod nazwą Green House)

zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Krzeczkowo gm. Mońki. 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 Oblacewiczowi 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. Wniosło o stwierdzenie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz o zobowiązanie organu do rozstrzygnięcia, czy skarżący posiada przymiot uczestnika postępowania na prawach strony. Uzasadniając żądanie Prezes Stowarzyszenia wskazał, że wszczęcie postępowania nieważnościowego na wniosek Stowarzyszenia oraz zawiadomienie go o tym wszczęciu pozwalało przypuszczać, że jest ono traktowane jako uczestnik na prawach strony. Stąd też oczekiwało na informacje o biegu postępowania nieważnościowego. Zdaniem skarżącego, złożenie uwzględnionego wniosku o wszczęcie postępowania wskazuje na zainteresowanie Stowarzyszenia wynikiem postępowania oraz na to, że nabywa ono status uczestnika na prawach strony. Prezes Stowarzyszenia zakwestionował, jakoby otrzymał decyzję z dnia 20 października 2015 r.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje.

Skarga podlega odrzuceniu.

Merytoryczne rozpatrzenie skargi poprzedzone jest w postępowaniu przed sądem administracyjnym badaniem dopuszczalności jej wniesienia. Podstawowym warunkiem dopuszczalności skargi jest to, aby sprawa podlegała właściwości sądu administracyjnego. Stwierdzenie, że sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego uniemożliwia jej merytoryczne rozpoznanie i powoduje konieczność odrzucenia skargi 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 z późn. zm.), dalej jako p.p.s.a. Dodać należy, że w sprawach niepodlegających właściwości sądu administracyjnego nie jest możliwe zaskarżenie zarówno działania organu (decyzji, postanowienia, czynności) jak i jego bezczynności (art. 3 § 2 pkt 8 – 9 p.p.s.a.).

W sprawie niniejszej przedmiot skargi na bezczynność został sformułowany jako niewydanie postanowienia o dopuszczeniu skarżącego Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu nadzwyczajnym zainicjowanym jego wnioskiem o wszczęcie tego postępowania, co ma stanowić naruszenie art. 31 § 2 k.p.a. Wniosek ten został złożony na podstawie art. 31 § 1 k.p.a.

Zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a. organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania (pkt 1 tego przepisu), dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu (pkt 2), jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Zgodnie z art. 31 § 2 k.p.a. 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.

Jak wynika z nadesłanych sądowi akt administracyjnych, wniosek Stowarzyszenia z dnia 19 sierpnia 2015 r., przesłany Kolegium w dniu 1 września 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 (vide zawiadomienie z dnia 30 września 2015 r.), o czym poinformował Stowarzyszenie

przesyłając mu przedmiotowe zawiadomienie „do wiadomości”. Z treści zawiadomienia wynika, że „do wiadomości” zostało ono przesłane także Burmistrzowi Moniek, zaś jedynie Mateuszowi Oblacewiczowi zostało przesłane jako stronie postępowania.

Powyżej opisane 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 lub postanowienia o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu) ustosunkowywało się do wniosku o dopuszczenie Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, którego to wniosku to Stowarzyszenie *expressis verbis* nie sformułowało.

Skład orzekający w sprawie niniejszej podziela te poglądy orzecznictwa sądowego i doktryny, w których wskazuje się, że inicjatywa procesowa organizacji społecznej w sprawie dotyczącej innej osoby może przybrać postać: żądania tylko wszczęcia postępowania, żądania wszczęcia oraz dopuszczenia do udziału w postępowaniu, ewentualnie tylko żądania dopuszczenia do udziału w już toczącym się postępowaniu w każdej instancji i w każdym trybie (vide J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, C. H. Beck wyd. 12, s. 214). Wniosek o wszczęcie postępowania i wniosek o dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu stanowią dwa odrębne żądania (vide wyrok z dnia 28 sierpnia 2015 r., VII SA/Wa 2787/14, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, powoływanej dalej w skrócie jako CBOSA). Jak wskazano z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie VI SA/Wa 874/15, 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 (CBOSA).

Zdaniem składu orzekającego w sprawie niniejszej, wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania nie oznacza więc 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. Nadto, jak wskazał NSA w wyroku z dnia 10 września 2015 r. w sprawie II OSK 2692/14, wszczęcie postępowania na wniosek złożony przez organizację społeczną na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. nie daje jej jeszcze uprawnień do uczestniczenia w tym postępowaniu na prawach strony, jeśli nie zostały spełnione wymagania z art. 31 § 1 k.p.a., a jedynie organ błędnie ocenił ich spełnienie i wszczął postępowanie (CBOSA).

Zauważyć również należy, że 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. Zgodnie bowiem z art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a. zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu. Tymczasem, 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 k.p.a. Tym samym jego niewydanie nie może być kwestionowane skargą na bezczynność. Przy czym w sprawie niniejszej nie można także 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, 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 dopuszczenie do udziału w postępowaniu) niepodlegająca zaskarżeniu zażaleniem w administracyjnym toku instancji.

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w sentencji.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem
Starszy sekretarz sądowy

Sylvia Tokajuk