



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 27 października 2016 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku

w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Małgorzata Roleder
Sędziowie	sędzia WSA Marek Leszczyński sędzia NSA Anna Sobolewska-Nazarczyk (spr.)
Protokolant	referent stażysta Katarzyna Derewońko

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 października 2016 r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie  
na bezczynność Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku  
w przedmiocie dopuszczenia do udziału w postępowaniu

oddala skargę



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Stary sekretarz sądowy

*Wytwira Tokajuk*

Sygn. akt II SAB/Bk 94/16

## UZASADNIENIE

We wniosku z dnia 19 sierpnia 2015 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie (powoływane w dalszej części jako 'Skarżący') 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 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 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku postanowieniem z dnia 4 maja 2016 r., sygn. akt II SAB/Bk 42/16 odrzucił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na bezczynność Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku w przedmiocie dopuszczenia do udziału w postępowaniu. W uzasadnieniu Sąd wskazał na treść art. 31 § 1 oraz § 2 k.p.a., podnosząc, że wniosek Stowarzyszenia z dnia 19 sierpnia 2015 r. zawierał jedynie 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 Oblacewiczowi 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. W ocenie 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. 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. Na podstawie tych okoliczności Sąd w oparciu o art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a odrzucił skargę.

Skargę kasacyjną od powyższego postanowienia wniosło Stowarzyszenie, zarzucając mu naruszenie: (a) art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. poprzez odrzucenie skargi pomimo istnienia podstaw do jej merytorycznego rozpoznania, a w konsekwencji uwzględnienia; (b) art. 9 p.p.s.a. 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 p.p.s.a. 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 p.p.s.a. 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.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 8 września 2016 r. (II OSK 1860/16) uchylił zaskarżone postanowienie. Argumentując wydane orzeczenie NSA w pierwszej kolejności wyjaśnił, że 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. Domagając się uwzględnienia żądania opartego na art. 31 § 1 K.p.a., organizacja społeczna powinna zatem dolożyć 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. Wszczęcie bowiem 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.

W ocenie NSA cele statutowe skarżącego Stowarzyszenia 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. Sąd I instancji zasadnie zatem 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.

Naczelny Sąd Administracyjny za słuszny uznał natomiast zarzut naruszenia art. 58 § 1 pkt 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Powołując się brzmienie art. 31 § 2 k.p.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. NSA wyjaśnił, że jedną ze spraw sądownoadministracyjnych 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. Przy bezczynności zaskarżane jest niewydanie postanowienia, a zatem nie można przyjąć, jak uczynił to WSA, że zostało wydane tej treści, która nie jest objęta prawem zażalenia.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga na bezczynność nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać należy, iż ponowne rozpoznanie przedmiotowej sprawy jest skutkiem uwzględnienia przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 8 września 2016 r. (sygn. akt II OSK 1860/16) skargi kasacyjnej od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 4 maja 2016 r., sygn. akt II SAB/Bk42/16. Kwestia ta ma istotne znaczenie gdyż zgodnie z brzmieniem art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed

sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm., cytowanej w dalszej części jako: p.p.s.a.) sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelną Sąd Administracyjny.

Jak wynika natomiast z treści art. 1 i art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej poprzez rozpoznawanie skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Bezczynność w prowadzeniu postępowania przez organ administracji publicznej, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. ma miejsce, gdy w prawie ustalonym terminie organ administracji nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie kończy go wydaniem w terminie stosownego aktu, lub nie podjął wymaganej czynności. Dla skuteczności skargi nie ma znaczenia, z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, a w szczególności czy bezczynność w prowadzeniu postępowania została spowodowana zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu w ich podjęciu lub dokonaniu (patrz analogicznie dla instytucji przewlekłości postępowania - T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, str. 86).

W sprawie niniejszej Skarżący przedmiotem skargi uczynił bezczynność polegającą na niewydaniu przez SKO w Białymstoku postanowienia o dopuszczeniu skarżącego Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu nadzwyczajnym zainicjowanym jego wnioskiem z dnia 19 sierpnia 2015 r. 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 na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, co ma stanowić naruszenie art. 31 § 2 k.p.a. Przedmiotowy wniosek 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: 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). Z powyższego przepisu wynika, na co trafnie zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w cytowany wyżej postanowieniu, że 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 zawistej przed organem administracji publicznej. Przepis 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 zatem 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, jak słusznie zauważył NSA w komentowanym postanowieniu, 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.



Jak wynika natomiast z nadesłanych sądowi akt administracyjnych, wniosek Stowarzyszenia z dnia 19 sierpnia 2015 r., przesłany Kolegium w dniu 1 września 2015 r., zawierał żądanie „wszczenia 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.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności należy zgodzić się z Naczelnym Sądem Administracyjnym, że cele statutowe skarżącego Stowarzyszenia zostały zrealizowane poprzez doprowadzenie do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności części decyzji w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. 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 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. Skoro złożenie przez organizację społeczną wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego lub dopuszczenie do udziału w postępowaniu administracyjnym stanowią czynności o charakterze dyspozytywnym, to sama organizacja społeczna decyduje o tym, jaki rodzaj wniosku wnosi do organu administracji publicznej. Pismo Stowarzyszenia z dnia 19 sierpnia 2015 r., jak zasygnalizowano już wyżej, zostało wyraźnie określone jako "wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia w części nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa". Wniosek ten został zaś skonsumowany poprzez wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności części decyzji w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Tym samym nie było podstaw, aby Kolegium procesowo, tj. 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 Stowarzyszenie faktycznie nie sformułowało. Organ, wbrew twierdzeniom Skarżącego, nie pozostaje zatem w bezczynności.

W konsekwencji skarga jako bezzasadna podlegała oddaleniu na podstawie art. 151 p.p.s.a., o czym orzeczono w sentencji wyroku.



Na oryginał własnoręcznie podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

Sylwia Tokajuk