

Lublin, dnia 11 grudnia 2017 r.

**SKO.41/4908/SD/2017**

### **Decyzja**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 grudnia 2017 r. przez Skład Orzekający:

<b>Paweł Sadowski</b>	– Przewodniczący, sprawozdawca
<b>Maciej Gapski</b>	– Członek
<b>Jacek Rudny</b>	– Członek

odwołania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt od decyzji z dnia 23 października 2017 r. znak: RGN.6233.1.2017 wydanej przez Wójta Gminy Lubartów w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją znak: RGN.6233.1.2016 z dnia 8 czerwca 2016 r., na prowadzenie przez Małgorzatę Szumiło schroniska dla bezdomnych zwierząt

- na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 w zw. z art. 127 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257), art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r., poz. 1289)

### **orzeka**

**umorzyć postępowanie odwoławcze**

### **Uzasadnienie**

Zaskarżoną decyzją organ I instancji odmówił cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją znak: RGN.6233.1.2016 z dnia 8 czerwca 2016 r., na prowadzenie przez Małgorzatę Szumiło schroniska dla bezdomnych zwierząt. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, iż po przeprowadzeniu postępowania nie znalazł podstaw do uchylenia zezwolenia.

Odwołanie od decyzji wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt nie zgadzając się z wydanym rozstrzygnięciem oraz zarzucając naruszenie przepisów prawa procesowego i prawa materialnego.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze po rozpatrzeniu wniesionego odwołania, zważyło, co następuje.**

Postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt udzielonego Małgorzacie Szumiło decyzją znak: RGN.6233.1.2016 z dnia 8 czerwca 2016 r., zostało zainicjowane wnioskiem Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie. Jak jednak

wynika z akt sprawy postępowanie to zostało wszczęte z urzędu przez Wójta Gminy Lubartów. W zawiadomieniu z dnia 17 marca br. (k. 26 akt sprawy I instancji) wyraźnie wskazano na przepis art. 31 § 2 i art. 61 § 1 k.p.a., które stanowią (odpowiednio), że organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu oraz, że postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. W aktach administracyjnych brak postanowienia, który statuowałby Stowarzyszenie jako podmiot występujący na prawach strony. W ocenie Kolegium w rozstrzyganej sprawie podmiot ten statusu takiego nie mógłby uzyskać. Zgodnie bowiem 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.

Celami Stowarzyszenia (zgodnie z jego statutem – Rozdział II § 1 i informacją ujawnioną w KRS pod numerem 0000292939 – Dział 3 Rubryka 3 – Cele działania organizacji) są:

- 1) działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienie im opieki,
- 2) kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt,
- 3) działania w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego.

Stowarzyszenie nigdy nie kwestionowało prawidłowości wykonywania swych obowiązków w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt przez schronisko prowadzone przez Małgorzatę Szumiło z siedzibą w Nowodworze. Wątpliwości dotyczyły co najwyżej sposobu prowadzenia schroniska poprzez przyjmowanie do niego zwierząt spoza terenu Gminy Lubartów. Trudno więc uznać, iż zagadnienia te mieszczą się "celach statutowych" skarżącej organizacji społecznej. Nie można również uznać, iż działalność Stowarzyszenia, której zamiarem jest likwidacja dobrze działającego schroniska dla zwierząt stanowi uzasadnienie występowania "interesu społecznego", o którym mowa w art. 31 § 1 k.p.a.

Zgodnie z przepisem art. 127 § 1 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Z przepisu tego wynika, iż możliwość skorzystania ze środka zaskarżenia decyzji administracyjnej przysługuje jedynie stronie postępowania.

Organ odwoławczy po otrzymaniu odwołania obowiązany jest zbadać dopuszczalność odwołania. Dopuszczalność odwołania jest wyznaczona przesłankami przedmiotowymi i przesłankami podmiotowymi. Przesłanki podmiotowe, to złożenie odwołania przez legitymowany podmiot: stronę postępowania w sprawie. Jeżeli ze złożonego odwołania wynika w sposób nie

budzący wątpliwości, że wnoszący nie ma w sprawie interesu prawnego, organ odwoławczy w formie postanowienia stwierdza niedopuszczalność odwołania. W razie jednak gdy ustalenie interesu prawnego wymaga podjęcia czynności dowodowych w postępowaniu wyjaśniającym, nie można przyjąć, że organ tych ustaleń będzie dokonywał poza formami postępowania administracyjnego, bez zapewnienia udziału jednostki powołującej się na własny interes prawny. W takim przypadku organ odwoławczy obowiązany jest podjąć postępowanie odwoławcze, a w razie gdy ustali, że jednostka wnosząca odwołanie nie ma interesu prawnego, zakończy postępowanie odwoławcze w formie decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego. Decyzja ta rozstrzyga tylko co do legitymacji wnoszącego odwołanie, nie ma znaczenia prawnego dla możliwości ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, w której odwołanie wniosły legitymowane podmioty. Dopiero więc po dokonaniu oceny przesłanek legitymacji do wniesienia odwołania organ odwoławczy może dokonać analizy zarzutów merytorycznych (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 316/08, CBOSA).

Przesłanki przyznania jednostce statusu strony ustanawia art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego, stanowiąc "Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek". Jednostka ma status strony jeżeli w sprawie ma interes prawny, który ustalony jest na podstawie przepisów prawa materialnego (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1936/08, CBOSA).

Pojęcie interesu prawnego nie zostało zdefiniowane w kodeksie postępowania administracyjnego, jednak jak przyjmuje się w literaturze przedmiotu musi być on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie musi znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego (por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz., C.H.Beck, Warszawa 2009). Wskazać należy, iż pojęcie strony jakim posługuje się art. 28 k.p.a. oraz pozostałe przepisy kodeksu może być wyprowadzone tylko z prawa materialnego, to jest z konkretnej normy prawnej, która może stanowić podstawę do sformułowania interesu lub obowiązku prawnego. Tylko przepisy prawa materialnego, stanowiąc podstawę interesu prawnego, stwarzają określonemu podmiotowi legitymację procesową strony, który to - zgłaszając żądanie wszczęcia postępowania - powinien ten interes wykazać. Stwierdzenie interesu prawnego sprowadza się do ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie jego pozycji materialnoprawnej. Jeżeli natomiast akt stosowania tej normy nie wywiera bezpośredniego wpływu na sferę sytuacji prawnej danego podmiotu, to nie można mówić o interesie prawnym strony, a co

za tym idzie - o statusie strony w postępowaniu, w którym dochodzi do konkretyzacji danej normy prawnej (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2000 r. sygn. akt III SA 1876/99, CBOSA). Od tak pojmowanego interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, to jest sytuację, w której dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa, mającego stanowić podstawę skierowanego żądania w zakresie podjęcia stosownych czynności przez organ administracji (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 1999 r. sygn. akt IV SA 1285/98, CBOSA).

Mając na uwadze aktualne orzecznictwo (w tym wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w sprawie o sygn. akt II SA/Gl 573/17 z dnia 22 września 2017 r., który zapadł w analogicznym stanie faktycznym), Kolegium dokonało oceny posiadania przez skarżące Stowarzyszenie w niniejszej sprawie statusu strony. W postępowaniu administracyjnym skuteczne odwołanie od decyzji administracyjnej mogą zasadniczo wnieść strona postępowania i podmiot występujący w nim na prawach strony (inne podmioty na mocy przepisów szczególnych). Uwzględniając poczynione wyżej ustalenia skład orzekający uznaje, że odwołanie od przedmiotowej decyzji Wójta Gminy Lubartów złożył podmiot niebędący stroną postępowania, ani też nie występujący w nim na prawach strony.

Brak przymiotu strony oznacza z kolei brak legitymacji do wniesienia odwołania. W związku z faktem, iż tutaj Kolegium, po wpłynięciu odwołania skarżącego Stowarzyszenia, podjęło postępowanie w sprawie w celu ustalenia jego interesu prawnego, w tym rozważenia i oceny przedstawionych w aktach sprawy dowodów, zasadne było umorzenie postępowania odwoławczego. Takie rozstrzygnięcie Kolegium wynika z ugruntowanego w orzecznictwie poglądu, zgodnie z którym w zależności od tego, w której fazie postępowania przed organem odwoławczym przypisze się możliwość badania przymiotu strony, a więc konieczność poszukiwania i konkretyzacji normy prawa materialnego, z której strona może wywodzić określone prawa lub obowiązki, taki tryb wykluczenia z udziału w postępowaniu należy stosować. Jeżeli badanie przymiotu strony przypisze się fazie pierwszej, wówczas trybem właściwym do wykluczenia z dalszego udziału w postępowaniu będzie tryb unormowany w art. 134 k.p.a. gdyż jego stosowanie nie jest związane z rozpoznaniem odwołania pod względem merytorycznym. Jeżeli zaś przypisze się je fazie drugiej, to stosować należy tryb unormowany w art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., którego realizacja wymaga sięgnięcia do aspektów merytorycznych odwołania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 10 października 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 459/08). Stwierdzenie więc przez organ odwoławczy, iż wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., winno nastąpić w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., nie zaś w formie postanowienia wydanego na

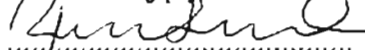
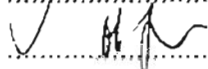

podstawie art. 134 k.p.a. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 747/08; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 1999 r., sygn. akt I SA 1620/98, CBOSA).

**W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w osnowie.**

**Decyzja niniejsza jest ostateczna.**

Na decyzję stronie służy prawo wniesienia skargi na jej niezgodność z prawem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie za pośrednictwem tut. Kolegium w terminie 30 dni od daty jej doręczenia. (Skargę należy składać w 2 egz.). Od skargi w niniejszej sprawie pobiera się wpis, który wynosi 200 zł. Strona ma możliwość ubiegania się na swój wniosek o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

**Skład Orzekający:**

1. 
2. 
3. 

**Otrzymują:**

1. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 19, 18-300 Jędrzejów
2. Adw. Adam Kwiatkowski, pełnomocnik Małgorzaty Szumiło, Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt, Nowodwór, 21-100 Lubartów, Kancelaria Adwokacka, ul. Krucza 2/16, 20-022 Lublin
3. Wójt Gminy Lubartów
4. a/a