



Katowice, dnia 2 października 2018 r.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
w Warszawie

za pośrednictwem
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO
w Lublinie
ul. M. Skłodowskiej 40
20-029 Lublin

Strona skarżąca: Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów

Pełnomocnik skarżącego: adw. Daniel Reck

Adres Kancelarii: *Duraj & Reck i Partnerzy*
Kancelaria Adwokacka
ul. Gliwicka 5
40-079 Katowice

Strona przeciwna: Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Lublinie

sygn. akt II SA/Lu 218/18

Skarga kasacyjna
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Lublinie z dnia 20.06.2018 r. (sygn. akt II SA/Lu 218/18), doręczonego wraz z
uzasadnieniem w dniu 07.09.2018 r.

Na podstawie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30.08.2002 r. prawo o postępowaniu przed
sądami administracyjnymi (Dz.U.2016.718 j.t.), zwanej dalej p.p.s.a., działając w imieniu



Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, zwanego dalej Stowarzyszeniem, na mocy pełnomocnictwa, które stanowi załącznik do niniejszego pisma, udzielonego mi przez Agnieszkę Lechowicz, Prezesa Stowarzyszenia, uprawnioną do reprezentacji Stowarzyszenia na podstawie § 17 pkt 8 rozdz. IV jego statutu, zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, zwanego dalej WSA, z dnia 20.06.2018 r. (sygn. akt II SA/Lu 218/18), prawidłowo doręczony w dniu 07.09.2018 r., oddalający skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 11.12.2017 r. nr SKO 41/4908/SD/2017 (zw. dalej „decyzja SKO”), w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego.

Niniejszą skargę Strona Skarżąca opiera na zaistnieniu przesłanek z art. 174 pkt 2 p.p.s.a., tj. naruszeniu przepisów postępowania:

- 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 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 31 § 1 k.p.a. poprzez oddalenie 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, iż w trakcie trwania postępowania Organ I instancji traktował Stowarzyszenie jako stronę postępowania, doręczył tej organizacji decyzję, poinformował Stowarzyszenie o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a., a ponadto niewątpliwie celem wytoczenia przez Stowarzyszenie postępowania było branie w nim czynnego udziału na prawach strony;
- c) art. 50 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 31 § 2 k.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, tj. nieprawidłową interpretację i przyjęcie, że Organ I instancji, nie wydając formalnie postanowienia o dopuszczeniu skarżącego do udziału w postępowaniu dał tym wyraz, że nie dopuszcza Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, gdyż organizacja w tym przedmiocie musi złożyć wyraźnie sformułowany wniosek, podczas gdy zgodnie z obowiązującą linią orzecniczą, wbrew stanowisku zawartemu w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, organizacja społeczna może być dopuszczona do udziału w postępowaniu bez formalnego wydania w tym zakresie postanowienia, tj. *per facta concludentia*; o ile wynika to z charakteru i znaczenia czynności podejmowanych przez organ administracyjny,
- d) art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 8 k.p.a. i art. 9 k.p.a. poprzez niedostrzeżenie przez sąd, że Organ I instancji dopuścił się naruszenia art. 9 k.p.a. poprzez



niepoinformowanie Stowarzyszenia, iż 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, osobnego wniosku, podczas gdy ewidentnie zachowanie Stowarzyszenia miało na celu branie czynnego udziału w postępowaniu, a nadto przyjęcie za wiążący poglądu sądu, o który oparte jest rozstrzygnięcie, narusza zasadę zaufania do działania organów administracyjnych, bowiem błąd organu (zawiniona bezczynności Organu w przedmiocie wydania negatywnego - zaskarżalnego orzeczenia o dopuszczeniu do działania w sprawie) jest aktualnie podstawą do wyciągania negatywnych konsekwencji wobec organizacji społecznej, która na wstępnym etapie postępowania działała bez profesjonalnego pełnomocnika.

które to uchybienia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Z uwagi na powyżej sformułowane zarzuty wnoszę o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy WSA do ponownego rozpoznania;
- zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym kosztów zastępstwa procesowego;
- rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Skarżący posiada status organizacji pożytku publicznego, co wynika z dołączonego do skargi odpisu KRS Stowarzyszenia. Zgodnie z art. 239 § 2 p.p.s.a., nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych organizacje pożytku publicznego, działające na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w sprawach własnych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej. Skarżący nie prowadzi działalności gospodarczej (co również wynika z odpisu KRS).

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 11 grudnia 2017 r. SKO.41/4908/SD/2017 SKO w Lublinie po rozpatrzeniu odwołania Skarżącego od decyzji z dnia 23.10.2017 RGN.6233.1.2017 wydanej przez Wójta Gminy Lubartów, w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją z dnia 8.06.2016 na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt przez Martę Szumiło – na



podstawie art. 138 § 1 pkt 3 w zw. z art. 127 k.p.a. art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – umorzyło postępowanie odwoławcze.

Po rozpoznaniu skargi na wymienioną decyzję, WSA w Lublinie oddalił skargę, jako podstawę rozstrzygnięcia wskazując, że w toku postępowania przed organem I instancji skarżące Stowarzyszenie nie złożyło wniosku o dopuszczenie do działania, w zainicjowanym przez siebie postępowaniu, na prawach strony. Dlatego po wszczęciu postępowania przez Wójta z urzędu, pomimo zawiadamiania Stowarzyszenia o czynnościach procesowych, pomimo doręczenia z pouczeniem decyzji z dnia 23.10.2017 r. Stowarzyszenie nie nabyło w postępowaniu uprawnień strony.

Bezsprzeczne w niniejszej sprawie jest to, że Stowarzyszenie w dacie 27.02.2017 r. wystąpiło do Wójta Gminy Lubartów o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego Marcie Szumiło na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Wniosek ten został oparty na art. 31 § 1 k.p.a. Wójt Gminy Lubartów wszczął postępowanie *na wniosek* Stowarzyszenia, następnie wydał decyzję o odmowie cofnięcia zezwolenia dla Marty Szumiło. W toku postępowania organ I instancji nie wydał postanowienia w przedmiocie dopuszczenia Skarżącego do działania w sprawie na prawach strony (ani pozytywnego, ani negatywnego). Organ I instancji procedował jednak w stosunku do skarżącego, w taki sposób, że dawał wyraźnie do zrozumienia, że uznał Stowarzyszenie za stronę postępowania (organ nie sygnalizował braków wniosku, sytuacja taka nie budziła niepokoju skarżącego, nie zmuszała do podjęcia działania np. w postaci skargi na bezczynności polegającą na niewydaniu prawem przewidzianego orzeczenia)

Działania organu, pomimo wykonywania szeregu faktycznych działań, które sugerowały Stowarzyszeniu uznanie go za uczestnika postępowania na prawach strony, w postępowaniu odwoławczym doprowadziły SKO do uznania, iż Stowarzyszenie jedynie zainicjowało postępowanie, ale stroną postępowania nie jest. Sąd administracyjny w całości podzielił argumentację SKO, co zdaniem Skarżącego musi budzić sprzeciw. Kontrola działalności administracji publicznej dokonywana przez sądy administracyjne polega bowiem na ocenie zgodności działania organu administracji z prawem materialnym, procesowym i ustrojowym. Z istoty dokonywanej przez sądy administracyjne kontroli wynika, że sądy te, co do zasady nie ustalają stanu faktycznego sprawy administracyjnej. Ustaleń stanu faktycznego dokonuje organ administracji publicznej, rozstrzygający sprawę administracyjną. Sąd dokonuje natomiast kontroli **prawidłowości** tych ustaleń. Tymczasem nie sposób zgodzić się, że w niniejszej sprawie Sąd



wykonał w sposób prawidłowy ciążyący na nim obowiązek kontroli rozstrzygnięć poczynionych przez organ administracyjny.

1.

Błędne jest uznanie, iż organizacja powinna przy składaniu wniosku o wszczęcie postępowania dodatkowo składać osobny wniosek o dopuszczenie jej do udziału w inicjowanym przez siebie postępowaniu. Dlatego za błędne należy uznać stanowisko WSA i SKO, jakoby uwzględnienie przez właściwy organ wniosku o wszczęcie postępowania nie czyniło z organizacji, która taki wniosek złożyła, uczestnika postępowania na prawach strony oraz że przyznanie takiego uprawnienia może nastąpić wyłącznie na wyraźny wniosek danej organizacji. Orzecznictwo sądowo administracyjne znane skarżącemu jest przeciwne do stanowiska prezentowanego przez sąd w zaskarżonym wyroku, por. prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.01.2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/11:

„W szczególności organizacja społeczna, która domaga się wszczęcia postępowania, nie musi żądać jednocześnie dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu. W wypadku, bowiem, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostanie uznane przez organ administracji publicznej za zasadne, organizacja społeczna uczestniczy w tym postępowaniu na prawach strony. Do uznania organizacji społecznej należy zaś, czy będzie uczestniczyła w postępowaniu wszczętym na jej żądanie (por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 00.98.1071), Lex/el. 2011 - komentarz do art. 31 kodeksu postępowania administracyjnego).”

2.

Ponadto, w orzecznictwie przyjmuje się, że jeżeli organ administracji nie wydał postanowienia o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu organizacji społecznej, jednakże przyjmował składane przez tę organizację oświadczenia, a także doręczał tej organizacji decyzje i postanowienia, fakty te należy uznać za dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu administracyjnym *per facta concludentia* (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 17.11.1988, IV SA 855/88 opubl. w ONSA 1990, z. 1, poz. 3, z dnia 20.10.2005 r., II OSK 94/05 oraz z dnia 11.03.2008 r., II OSK 191/07, niepubl.). Organizacja społeczna, którą organ faktycznie dopuścił do udziału w postępowaniu i traktował jako podmiot na prawach strony ma również prawo korzystać ze wszystkich swoich uprawnień, w tym do złożenia skargi na działania organów administracyjnych.



Zgromadzony w sprawie materiał wskazuje, że skarżące Stowarzyszenie, pomimo braku postanowienia o dopuszczeniu go do udziału na prawach strony, faktycznie do tego postępowania zostało dopuszczone i traktowane jako organizacja społeczna na prawach strony działająca na podstawie art. 31 k.p.a. Aby w niniejszej sprawie można było uznać, że Stowarzyszenie wniosło o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, konieczne jest w świetle art. 31 k.p.a. uzasadnienie żądania: celami statutowymi organizacji społecznej oraz istnieniem interesu społecznego, który uzasadnia udział w postępowaniu.

Nie jest w sprawie sporne, iż odpowiadający warunkom określonym w art. 31 § 1 k.p.a. wniosek Stowarzyszenia złożony ze szczegółowym uzasadnieniem celów statutowych i interesu społecznego uzasadniających działanie skarżącego w tej sprawie. Organ I instancji niezwłocznie po wszczęciu postępowania dokonał zawiadomienia o tym wszystkich uczestników tego postępowania, w tym Stowarzyszenia, i to na podstawie art. 61 § 4 k.p.a., po czym konsekwentnie dopuszczał je do udziału we wszystkich stadiach postępowania, realizując wymóg art. 10 § 1 k.p.a.

W warunkach rozpoznawanej sprawy należy więc stwierdzić, iż w istocie organ I instancji zadecydował, że wniosek Stowarzyszenia obejmował również wniosek o dopuszczenie do udziału w sprawie. Przepis art. 12 Konstytucji RP gwarantuje wolność tworzenia i działania stowarzyszeń, co obliuguje organy administracji publicznej do odpowiedniego, uwzględniającego tę zasadę działania. Jeżeli więc SKO dostrzegło, że wniosek Stowarzyszenia jest, w jego mniemaniu, niepełny, powinien przy pierwszej czynności poinformować je, że aby brać udział w postępowaniu na prawach strony, powinno złożyć stosowny wniosek. Wynika to wprost z art. 9 k.p.a. Skoro zaś tego nie uczynił, a we wcześniejszej fazie postępowania organ administracyjny braku nie dostrzegł, a dopuszczał faktycznie Stowarzyszenie do udziału bez wskazania konieczności złożenia nowego wniosku, to w niniejszej sprawie nie można skutecznie twierdzić, że Stowarzyszenie brało udział w postępowaniu bez wniesienia wymaganego art. 31 § 1 k.p.a. żądania.

Wprawdzie organ I instancji nie wydał postanowienia, o którym mowa w art. 31 § 2 k.p.a., ale z tego faktu nie można wywodzić twierdzenia, że postępowanie takie toczyło się bez udziału organizacji społecznej. Stowarzyszenie działało aktywnie od początku wszczęcia postępowania, przy tym domagało się doręczenia decyzji, gdy organ pozostawał w bezczynności. Nie do zaakceptowania byłby pogląd, że brak formalnego postanowienia, o jakim mowa w art. 31 § 2 k.p.a., uniemożliwia udział organizacji społecznej w postępowaniu, skoro swoimi działaniami domagała się dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu.



3.

Wskazać należy na brak jakiegokolwiek formalnego rozstrzygnięcia w zakresie określenia statusu skarżącego w zainicjowanym przez siebie postępowaniu (pozytywnego lub negatywnego).

Niespornym jest, że k.p.a. nie przewiduje możliwości zaskarżenia przez organizację społeczną, działającą w trybie art. 31 k.p.a., postanowienia o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu. Spowodowane jest to racjonalizmem ustawodawcy, który przyjmuje, że podobny racjonalizm towarzyszy również działaniom organizacji społecznych, wykorzystujących swoje uprawnienia przewidziane k.p.a. Żadna dorzeczna organizacja społeczna nie będzie przecież protestować przeciwko uznaniu jej za uczestnika na prawach strony w postępowaniu wszczętym z jej inicjatywy, którego rozstrzygnięciem jest w związku z tym żywo zainteresowana. Z kolei to, czy organizacja społeczna faktycznie wykorzysta swoje uprawnienie do działania w sprawie na prawach strony, jest kwestią odrębną i pozostaje w gestii samej organizacji).

Wydanie postanowienia o odmowie dopuszczenia organizacji do działania na prawach strony jest rozstrzygnięciem zaskarżalnym, zgodnie z art. 31 § 2 k.p.a. Niewydanie postanowienia negatywnego, ogranicza prawa strony do kontroli odwoławczej w zakresie spełniania kryteriów z art. 31 k.p.a. Zwraca uwagę, że WSA w zaskarżonym wyroku (vide argumenty zawarte a str. 9 – 10 uzas.) ogranicza się wyłącznie do kwestii formalnej (nie było postanowienia o dopuszczeniu) nie bada materii wynikającej z art. 31 k.p.a., tj. celów statutowych i interesu społecznego – co ogranicza prawa skarżącego do spowodowania kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia w tym właśnie zakresie.

Okoliczności tych nie uwzględnił w sposób należyty WSA, dokonując kontroli zaskarżonego decyzji. Takie działanie WSA niweczy prawo organizacji społecznej do kontroli instancyjnej wyniku postępowania wszczętego z jej inicjatywy, stanowi więc w istocie obejście przepisu art. 31 k.p.a., który w niniejszym postępowaniu jawi się jako prawo martwe.

W związku z powyższym skarga niniejsza jest zasadna i w całości zasługiwać winna na uwzględnienie.

Załączniki:

- 1. 2 odpisy skargi kasacyjnej*
- 2. odpis KRS Stowarzyszenia*
- 3. pełnomocnictwo*