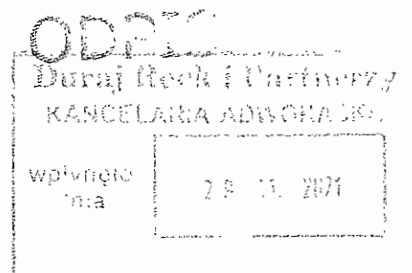


Sygn. akt III OSK 649/21



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ



Dnia 24 listopada 2021 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz

Sędziowie { Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk  
Sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 24 listopada 2021 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie

z dnia 20 czerwca 2018 r. sygn. akt II SA/Lu 218/18

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie

na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie

z dnia 11 grudnia 2017 r. nr SKO.41/4908/SD/2017

w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego w sprawie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt

I. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Lublinie,

II. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie na rzecz Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 560 (pięćset sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego,

III. oddala wniosek uczestniczki Małgorzaty Szumiło o zasądzenie kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy  
Zgodnie z oryginałem

2021  
11

## UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 20 czerwca 2018 r. sygn. akt II SA/Lu 218/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (zwane dalej Stowarzyszeniem) na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej jako SKO) w Lublinie z dnia 11 grudnia 2017 r. nr SKO.41/4908/SD/2017 w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego w sprawie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

W motywach orzeczenia Sąd pierwszej instancji podniósł, że nie mogły odnieść zamierzonego skutku zarzuty skargi wskazujące na naruszenie art. 138 § 1 pkt 3 i art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257) zwanej dalej w skrócie K.p.a. poprzez umorzenie postępowania odwoławczego i pozostawienie odwołania Stowarzyszenia bez merytorycznego rozpoznania, ponieważ Stowarzyszenie nie zostało dopuszczone do udziału w postępowaniu na prawach strony w rozumieniu art. 31 § 1 pkt 2 i § 2 K.p.a.

Sąd zauważył, że przedmiotowe postępowanie wprawdzie zostało zainicjowane wnioskiem Stowarzyszenia, jednak zostało wszczęte z urzędu przez Wójta Gminy Lubartów zawiadomieniem z dnia 17 marca 2017 r. na podstawie art. 31 § 2 i art. 61 § 1 K.p.a. Ani w piśmie z dnia 27 lutego 2017 r., ani też w piśmie z dnia 4 września 2017 r. Stowarzyszenie nie zawarło wniosku o dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu na prawach strony, wniosło jedynie o wszczęcie postępowania. Postanowienia organu z dnia 17 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania administracyjnego nie można traktować jako postanowienia o dopuszczeniu Stowarzyszenia do postępowania na prawach strony.

Podkreślono, że o statusie strony (uczestnika postępowania na prawach strony) nie świadczy fakt zawiadomiania Stowarzyszenia w toku postępowania o podejmowanych przez organ czynnościach, ani okoliczność doręczenia mu decyzji z dnia 23 października 2017 r. Powyższe działanie przekraczało obowiązki organu, ale samo w sobie nie jest zakazane.

W ocenie Sądu, skoro organ pierwszej instancji nie wydał przewidzianego w art. 31 § 2 K.p.a. postanowienia o dopuszczeniu Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, co w konsekwencji prowadzi do oczywistego braku legitymacji tego podmiotu do wniesienia odwołania od decyzji Wójta Gminy Lubartów z dnia 23

października 2017 r., organ odwoławczy winien wydać postanowienie w trybie art. 134 K.p.a. o niedopuszczalności odwołania, bez konieczności merytorycznego badania interesu prawnego Stowarzyszenia. W rozpoznawanej sprawie organ natomiast umorzył postępowanie na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 K.p.a. Uznając jednak, że rozstrzygnięcie to jest zgodne z prawem Sąd stwierdził, iż uchylenie zaskarżonej decyzji tylko ze względu na naruszenie przepisów postępowania stanowiłoby przejaw nic niewnoszącego do sprawy nadmiernego formalizmu sądowego. Konsekwencją takiego orzeczenia nie byłaby hipotetyczna możliwość podjęcia w efekcie ponownie przeprowadzonego postępowania odmiennego co do istoty rozstrzygnięcia, ale - wobec wiążącej organ oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania zawartych w wyroku - jego powtórzenie, tyle tylko że inaczej uzasadnionego.

Z tych względów Sąd uznał, że skarga nie zasługiwała na uwzględnienie i na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2021 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie P.p.s.a., została oddalona.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosło Stowarzyszenie, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów postępowania:

- 1) art. 58 § 1 pkt 1 P.p.s.a. poprzez odrzucenie skargi pomimo istnienia podstaw do jej merytorycznego rozpoznania, a w konsekwencji uwzględnienia;
- 2) art. 9 P.p.s.a. w związku z art. 50 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 31 § 1 k.p.a. poprzez oddalenie skargi wobec przyjęcia, że po stronie skarżącej 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 w trakcie trwania postępowania organ pierwszej 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;
- 3) art. 50 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 31 § 2 K.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, tj. nieprawidłową interpretację i przyjęcie, że organ pierwszej instancji, nie wydając formalnie postanowienia o dopuszczeniu strony skarżącej 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 concludenita*; o ile wynika to z charakteru i znaczenia czynności podejmowanych przez organ administracyjny;

4) art. 134 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 8 K.p.a. i art. 9 K.p.a. poprzez niedostrzeżenie przez Sąd, że organ pierwszej instancji dopuścił się naruszenia art. 9 K.p.a. poprzez niepoinformowanie 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, 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 beczynność 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.

W oparciu o wskazane zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie na rzecz Stowarzyszenia zwrotu kosztów postępowania zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną uczestniczka Małgorzata Szumiło prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt Małgorzata Szumiło wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej jako oczywiście bezzasadnej oraz zasądzenie od skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

Stosownie do treści art. 183 § 1 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę jedynie nieważność postępowania.

W tej sprawie Sąd nie stwierdza wystąpienia jakiegokolwiek przesłanki nieważności postępowania, a tym samym rozpoznając sprawę Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza wiązanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskami. Naczelny Sąd Administracyjny bada przy tym wszystkie podniesione przez stronę skarżącą kasacyjnie zarzuty naruszenia prawa (tak NSA w uchwale pełnego składu z dnia 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09, opubl. w ONSAiWSA 2010 z. 1 poz. 1).

Zgodnie z art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie z art. 176 P.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku Sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić wskazując, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, ponieważ stosownie do art. 15z<sup>4</sup> ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych zasadach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842) rozpoznanie sprawy jest konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Skarga kasacyjna jest zasadna, aczkolwiek nie wszystkie zawarte w niej zarzuty zasługują na uwzględnienie.

Przystępując do wyjaśnienia przesłanek nieuwzględnienia zarzutu polegającego na naruszeniu przez Sąd pierwszej instancji art. 134 § 1 P.p.s.a. należy stwierdzić, że zgodnie z tym przepisem sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W tej sprawie Sąd pierwszej instancji nie przekroczył granic rozpoznawania sprawy, ponieważ skarga dotyczyła decyzji SKO w Lublinie z 11 grudnia 2017 r. nr SKO.41/4908/SD/2017 w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego w sprawie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt i przedmiot tej właśnie sprawy administracyjnej został rozpoznany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Z art. 134 § 1 P.p.s.a. wynika, że sąd administracyjny nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, to jednak jest związany granicami danej sprawy, albowiem ustawodawca wprost stanowi, że „sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy” (por. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2016 r. sygn. akt II GSK 1142/15, opub. LEX nr 2270789). Oznacza to, że sąd nie może uczynić przedmiotem kontroli zgodności z prawem innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę (por. wyrok NSA z dnia 8 maja 2019 r. sygn. akt II OSK 1488/17, opub. LEX nr 2684514). Przywołany przepis wyraźnie i jednoznacznie determinuje zakres kognicji sądu administracyjnego (patrz wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2017 r. sygn. akt II GSK 2181/15, opub. LEX nr 2303895). Sąd rozstrzyga sprawę w jej granicach, którą jest sprawa rozstrzygnięta zaskarżonym aktem, co prowadzi do wniosku, że tym samym wyznacza on przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego oraz jego ramy. Zarzucając naruszenie art. 134 § 1 P.p.s.a.

Nie jest zasadnym zarzut podnoszący naruszenie przez Sąd pierwszej instancji art. 58 § 1 P.p.s.a., poprzez odrzucenie skargi Stowarzyszenia, skoro w tej sprawie skarga strony skarżącej (Stowarzyszenia) została rozpoznana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, a nie odrzucona.

Istota sporu w tej sprawie dotyczy zasadności uznania, czy skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie brało udział w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony.

Sąd pierwszej instancji uznał, że Stowarzyszenie nie uczestniczyło na prawach strony w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonej decyzji, ponieważ nie zostało do niego dopuszczone, a tym samym trafnie Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło merytorycznego rozpoznania odwołania Stowarzyszenia. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego brak legitymacji procesowej Stowarzyszenia skutkowało oddaleniem skargi.

W związku z powyższym Sąd pierwszej instancji nie dokonywał kontroli legalności zaskarżonej decyzji, ponieważ brak legitymacji procesowej podmiotu wnoszącego odwołanie uniemożliwił taką ocenę.

Naczelny Sąd Administracyjny w tej sprawie nie podziela stanowiska Sądu pierwszej instancji w zakresie braku legitymacji procesowej Stowarzyszenia. W okolicznościach tej sprawy należy podzielić wyrażony w orzecznictwie pogląd, że uznanie żądania organizacji społecznej za uzasadnione i wszczęcie w związku z tym żądaniem postępowania z urzędu oznacza uzyskanie przez organizację społeczną legitymacji na podstawie art. 31 § 2 i § 3 K.p.a. do uczestniczenia w tym postępowaniu na prawach strony bez konieczności wydawania odrębnego postanowienia (por. wyrok NSA z 9 lipca 2021 r. sygn. akt III OSK 531/21, opubl. w LEX nr 3213950; wyrok NSA z 1 marca 2016 r. sygn. akt II OSK 1639/14, opubl. w LEX nr 2066342; wyrok NSA o z 24 maja 2018 r. sygn. akt II OSK 1621/16, opubl. w LEX nr 2551027; wyrok NSA z 27 stycznia 2021 r. II OSK 74/21, opubl. w LEX nr 3173213).

Z akt sprawy wynika, że to Stowarzyszenie wystąpiło z żądaniem wszczęcia postępowania i to na skutek inicjatywy tego Stowarzyszenia organ wydał w dniu 17 marca 2017 r. (*akta administracyjne sprawy, karta nr 26*) zawiadomienie o wszczęciu na żądanie tej strony postępowania w tej sprawie. Wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji treść zawiadomienia Wójta Gminy Lubartów z dnia 17 marca 2017 r. nie wskazuje, aby wszczęcie tego postępowania nastąpiło z urzędu.

Jednocześnie w toku całego postępowania administracyjnego organ pierwszej instancji traktował skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie jako stronę postępowania, doręczając mu zarówno zawiadomienie o wszczęciu postępowania, inne pisma procesowe jak również decyzje administracyjne. Także organ odwoławczy rozpoznał odwołanie Stowarzyszenia i decyzją z 30 czerwca 2017 r. rozstrzygnął kasatoryjnie nie doszukując się braku po stronie tego Stowarzyszenia przymiotu strony (*akta administracyjne sprawy, karty nr 58-60*). Dopiero ponownie rozpoznając odwołanie Stowarzyszenia od kolejnej merytorycznej decyzji organu pierwszej instancji, SKO w Lublinie w decyzji z dnia 11 grudnia 2017 r. uznało brak legitymacji procesowej do udziału w tym postępowaniu Stowarzyszenia jako strony lub podmiotu na prawach strony.

Samo Stowarzyszenie we wniosku z 27 lutego 2017 r. domagało się wszczęcia postępowania w tej sprawie i formalnie nie domagało się wydania postanowienia o dopuszczeniu go do udziału w tym postępowaniu. Nie budzi jednak wątpliwości, że

Stowarzyszenie miało zamiar aktywnego uczestniczenia w postępowaniu, co wynika nie tylko z inicjowania jego wszczęcia, ale także np. wnoszenia odwołań i skargi do Sądu pierwszej instancji. Dokonując formalnej wykładni art. 31 § 1 i § 2 K.p.a. należałoby stwierdzić, że to organy administracyjne w tej sprawie powinny rozstrzygnąć w drodze postanowienia o dopuszczeniu tego Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, po ewentualnym wezwaniu do jednoznacznego sprecyzowania, czy z takim żądaniem ono występuje. Wskazane jednak uchybienie formalne dotyczące braku wydania postanowienia w przedmiocie dopuszczenia strony skarżącej kasacyjnie do udziału w postępowaniu na prawach strony, przy rzeczywistym traktowaniu tego Stowarzyszenia jako podmiotu na prawach strony nie może prowadzić do wniosku, że Stowarzyszenie to nie brało udziału w postępowaniu administracyjnym w rozumieniu art. 50 § 1 P.p.s.a., a tym samym, że nie zaistniała przesłanka legitymacji procesowej organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Z tego powodu zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 50 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 31 § 1 i § 2 K.p.a. oraz art. 8 i art. 9 K.p.a. zasługiwały na uwzględnienie, co uzasadniało na podstawie art. 185 § 1 P.p.s.a. uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

Ponownie rozpoznając skargę Stowarzyszenia Wojewódzki Sąd Administracyjny uwzględniając powyższą ocenę prawną dokona kontroli legalności zaskarżonej decyzji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 P.p.s.a.

Zawarty w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniosek uczestniczki Małgorzaty Szumiło o zasądzenie na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania został oddalony, ponieważ stosownie do treści art. 200 P.p.s.a. strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie a żaden przepis szczególny ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie uprawnia uczestnika niewnoszącego skargi kasacyjnej do żądania zasądzenia na rzecz na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania.



Właściwie podpisany  
Przewodniczący  
Sędzią  
Sędzią