



STOWARZYSZENIE OBRONA ZWIERZĄT
ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów
tel. 607-171-458, www.obrona-zwierzat.pl
KRS 0000292939 REGON 260199276 NIP 656-22-72-801
Alior Bank S. A. **75 2490 0005 0000 4500 7398 2092**

“Możemy człowieka ocenić po tym, jak traktuje zwierzęta” - Immanuel Kant (1724-1804)

Jędrzejów, 04.07.2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie

za pośrednictwem

Samorządowego Kolegium Odwoławczego

w Krakowie

Skarga na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie
z dnia 28.04.2016 r., znak: SKO.DG/4131/2/2016

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, składa skargę na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie, zwanego dalej: SKO, z dnia 28.04.2016 r., znak: SKO.DG/4131/2/2016 (doręczone dnia 03.06.2016 r.), stwierdzające niedopuszczalność odwołania wniesionego przez Stowarzyszenie w dniu 19.02.2016 r. od decyzji Wójta Gminy Raclawice z dnia 14.01.2016 r., znak: RO.6140.15.8.

Kwestionowanemu postanowieniu skarżący zarzuca naruszenie przepisu:

1. art. 134 k.p.a. poprzez stwierdzenie niedopuszczalności odwołania, pomimo istnienia podstaw do jego merytorycznego rozpoznania, tj. występowania po stronie organizacji społecznej wnoszącej odwołanie waloru uczestnika postępowania na prawach strony;
2. art. 31 § 1 i § 3 k.p.a. poprzez stwierdzenie niedopuszczalności odwołania, które zostało uzasadnione przez SKO nieuprawnionym przyjęciem, że formalny brak wydania przez organ administracyjny I instancji postanowienia o dopuszczeniu organizacji, która zainicjowała postępowanie, do udziału w nim, niweczy jej uprawnienia jako uczestnika tego postępowania na

- prawach strony, podczas, gdy analiza materiału dowodowego wskazuje, że organ administracyjny w trakcie trwania postępowania traktował skarżącego jak uczestnika postępowania na prawach strony, m. in. zawiadamiał o podejmowanych czynnościach oraz doręczał pisma;
3. art. 31 § 2 k.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, tj. nieprawidłową interpretację i nieuprawnione przyjęcie, że organ administracyjny nie wydając postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, dał wyraz temu, że nie dopuszcza tej organizacji do udziału w postępowaniu, gdyż rzekomo organizacja winna w tym przedmiocie złożyć wyraźnie sformułowany, nowy wniosek, podczas gdy w rzeczywistości nie musi ona osobno żądać dopuszczenia jej do udziału we wszczętym z jej inicjatywy postępowaniu;
 4. art. 7 k.p.a. poprzez niedokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, tj. niedostrzeżenie przez SKO, że organ administracyjny I instancji dopuścił się naruszenia art. 9 k.p.a. wskutek niepoinformowania skarżącego, że wniosek o wszczęcie postępowania jest rzekomo niepełny, jeśli skarżący chce brać udział w postępowaniu na prawach strony, a nie złożył w tym przedmiocie formalnego wniosku, podczas gdy niewątpliwie celem zainicjowania przez skarżącego postępowania było branie w nim czynnego udziału na prawach strony;
 5. art. 8 k.p.a. poprzez nieprawidłowe ustalenie niedopuszczalności odwołania skarżącego i pozostawienie go bez merytorycznego rozpoznania, co w istocie skutkuje obejściem przepisu art. 31 k.p.a., gdyż pozbawia czynnik społeczny kontroli instancyjnej wyniku postępowania wszczętego z jego inicjatywy, a więc jest sposobem procedowania niebudzącym zaufania obywateli skupionych w pozarządowych organizacjach społecznych do władzy publicznej;
 6. art. 124 § 2 k.p.a. poprzez niezawarcie uzasadnienia prawnego postanowienia.

Wnoszę o:

- uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości,
- rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Skarżący posiada status organizacji pożytku publicznego, co wynika z dołączonego do skargi odpisu KRS Stowarzyszenia. Zgodnie z art. 239 § 2 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, 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

Bezsprzeczne w niniejszej sprawie jest to, że skarżący w dacie 16.08.2015 r. wniósł do Wójta Gminy Raclawice o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Raclawice, znak: RO.6140.1.2011, z dnia 16.09.2011 r., zezwalającą Janowi Michalskiemu, prowadzącemu działalność pod nazwą PLAMA Jan Michalski, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Wniosek ten został oparty na art. 31 § 1 k.p.a. Organ administracyjny wszczął postępowanie *w związku z wpływaniem wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt*, o czym poinformował je w dniu 26.08.2015 r.

Spór w niniejszej sprawie dotyczy tego, czy skarżący posiada w tym postępowaniu walor uczestnika na prawach strony.

Organ administracyjny I instancji wykonał szereg faktycznych działań, które sugerowały skarżącemu uznanie go za uczestnika postępowania na prawach strony, tj. zawiadamiał skarżącego o podejmowanych czynnościach i doręczał mu pisma. Pomimo to, SKO nie uznało, aby odwołanie od decyzji organu gminy złożone w terminie przez skarżącego, wniesione zostało przez stronę postępowania lub przez dopuszczoną do udziału w postępowaniu na prawach strony organizację społeczną, tym samym uznając niedopuszczalność odwołania. Stanowisko SKO skarżący uważa za nietrafne i argumentuje jak poniżej.

W ocenie skarżącego błędne jest uznanie, że organizacja społeczna powinna po złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania (i jego wszczęciu przez organ) dodatkowo składać osobny wniosek o dopuszczenie jej do udziału w tym właśnie postępowaniu. Dlatego za nieprawidłowe należy uznać stanowisko SKO, jakoby uwzględnienie przez organ administracyjny wniosku o wszczęcie postępowania nie czyniło z organizacji, która taki wniosek złożyła, uczestnika postępowania na prawach strony oraz że takie uprawnienie może nastąpić wyłącznie na wyraźny i osobny wniosek danej organizacji. Orzecznictwo sądowoadministracyjne znane skarżącemu jest przeciwne do powyższego stanowiska, 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).*

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 (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 17.11.1988 r., 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 odwołania od decyzji organów administracyjnych.

Zgromadzony w sprawie materiał wskazuje, że skarżący, pomimo braku postanowienia o dopuszczeniu go do udziału na prawach strony, faktycznie do tego postępowania został dopuszczony i traktowany jako uczestnik na prawach strony działający na podstawie art. 31 k.p.a. Organ zawiadamiał skarżącego o podejmowanych czynnościach i doręczał mu pisma, tj.:

- na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. poinformował o wszczęciu postępowania (o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie),
- na podstawie art. 36 k.p.a. 4-krotnie informował o niezalutwieniu sprawy w terminie (o każdym przypadku niezalutwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zalutwienia sprawy),
- poinformował o zakończeniu postępowania oraz na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. o zapewnieniu stronom możliwości czynnego udziału w postępowaniu przed wydaniem rozstrzygnięcia,
- na podstawie art. 109 § 1 k.p.a. doręczył decyzję z dnia 14.01.2016 r. (decyzję doręcza się stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej).

Istotnie, kluczową sprawą jest to, czy w niniejszej sprawie można uznać, że skarżący wniósł o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, zwłaszcza że art. 31 k.p.a. wymaga, aby odpowiednie żądanie uzasadnione celami statutowymi organizacji społecznej oraz istnieniem interesu społecznego, zostało organowi przez tę organizację zgłoszone, bądź to w celu wszczęcia postępowania, bądź w toku postępowania.

Nie jest w sprawie sporne, iż odpowiadający warunkom określonym w art. 31 § 1 k.p.a. taki wniosek skarżący złożył. Organ I instancji niezwłocznie po wszczęciu postępowania dokonał zawiadomienia o tym wszystkich jego uczestników, w tym skarżącego, i to na podstawie art. 61 § 4 k.p.a., po czym konsekwentnie dopuszczał go 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 skarżącego obejmował również wniosek o dopuszczenie do udziału w sprawie. Przepis art. 12 Konstytucji RP gwarantuje wolność tworzenia i działania stowarzyszeń, co obliguje organy administracji publicznej do odpowiedniego, uwzględniającego tę zasadę działania. Jeżeli więc organ gminy jednak dostrzegł, że wniosek skarżącego jest, w jego mniemaniu, formalnie niepełny, powinien przy pierwszej czynności poinformować go, że aby brać udział w postępowaniu na prawach strony, powinien złożyć nowy wniosek. Wynika to wprost z art. 9 k.p.a. Tego uchybienia procedurze przez organ I instancji SKO zdaje się nie dostrzegać, co stanowi z kolei naruszenie art. 7 k.p.a. poprzez niedokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy podczas postępowania odwoławczego.

W związku z powyższym, 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. Nie do zaakceptowania jest bowiem pogląd, że brak formalnego postanowienia, o jakim mowa w art. 31 § 2 k.p.a., uniemożliwia organizacji społecznej udział w postępowaniu, skoro swoimi działaniami domagała się dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu.

Przekonanie skarżącego o posiadaniu przymiotu uczestnika postępowania na prawach strony poparte było również rozumowaniem, iż, jak wskazuje powołany wyżej wyrok WSA w Warszawie, samo wszczęcie postępowania na wniosek organizacji społecznej powoduje, że nabywa ona status uczestnika tego postępowania na prawach strony. Tym samym zbędne jest składanie przez organizację, której żądanie wszczęcia postępowania zostało przecież uwzględnione przez organ administracyjny, osobnego wniosku o dopuszczenie jej do udziału w tym właśnie postępowaniu. Wynika to nieodparcie z interpretacji przepisu art. 31 § 1 k.p.a. - zgodnie z wnioskowaniem *a maiori ad minus*, jeżeli w wyniku aktywności organizacji społecznej wszczęte zostaje postępowanie administracyjne (które się wcześniej w ogóle nie toczyło), to tym bardziej organizacja ta posiada w tak wszczętym postępowaniu status uczestnika na prawach strony. Rozumowanie odmienne prowadziłby do konieczności niepotrzebnego mnożenia wystąpień i składania przez tę samą organizację społeczną dwóch, jednakowo uzasadnionych wniosków: najpierw o wszczęcie postępowania w sprawie, a potem (po jego wszczęciu) o dopuszczenie tejże organizacji do udziału w nim. Tymczasem już sam wniosek organizacji o wszczęcie postępowania wskazuje na jej żywotne zainteresowanie materią sprawy i chęć reprezentowania interesu społecznego (którego istnienie organ administracyjny wszczynając postępowanie przecież uznał) we wszczętym z jej inicjatywy postępowaniu. 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.

Biorąc pod uwagę, że racjonalne orzecznictwo sądownoadministracyjne wymaga uznania z urzędu organizacji społecznej za uczestnika postępowania na prawach strony, w sytuacji gdy jej żądanie wszczęcia postępowania zostanie uznane przez organ administracji publicznej za zasadne, dlatego skarżone postanowienie SKO w tej kwestii należy uznać za nieprawidłowe - odwołanie zostało złożone przez uczestnika na prawach strony i winno doczekać się merytorycznego rozstrzygnięcia ze strony organu odwoławczego. Stwierdzając w tej sytuacji niedopuszczalność odwołania, SKO naruszyło art. 134 k.p.a. Stanowisko SKO o tym, że skarżący nie złożył odrębnego wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu toczącym się przecież wyłącznie z jego inicjatywy, trudno uznać za logiczne, zaś formułowane wymogi, aby organizacja społeczna w krótkim odstępie czasu składała 2 identycznie umotywowane wnioski w tej samej sprawie, muszą budzić zdziwienie.

Co więcej, naruszając art. 8 k.p.a. SKO obciążyło skutkami uchybień organu I instancji skarżącego, który najpierw przez 5 miesięcy utrzymywany był przez organ I instancji w przekonaniu, że posiada walor uczestnika postępowania na prawach strony, aby po kolejnych 3 miesiącach dowiedzieć się, już od SKO, że uchybienia w procedowaniu przez organ gminy pozbawiają go uprawnień procesowych. Dlatego skarżone rozstrzygnięcie SKO jest całkowicie niezrozumiałe, gdyż w rzeczywistości 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.

Podkreślić również należy, że SKO naruszyło przepis art. 124 § 2 k.p.a. poprzez niezawarcie w postanowieniu uzasadnienia prawnego. Uzasadnienie zawiera zreferowanie przebiegu sprawy i stanowisk stron, natomiast brak w nim jakichkolwiek własnych rozważań SKO, jeśli chodzi o argumentację przemawiającą za takim a nie innym rozstrzygnięciem sprawy. SKO ograniczyło się bowiem do bezrefleksyjnego zacytowania też 1 wyroku sądu administracyjnego (nieprawomocnego zresztą), nie przeprowadzając żadnej analizy stanu faktycznego niniejszej sprawy, oceny działań organu administracyjnego oraz wnioskującej organizacji i nie przedstawiając wyników tych badań.

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

Załączniki:

1. 2 odpisy skargi
2. odpis KRS Stowarzyszenia

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz