



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 17 kwietnia 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz
Sędziowie	{ sędzia NSA Paweł Miładowski /spr./ sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski
Protokolant	asystent sędziego Łukasz Sielanko

po rozpoznaniu w dniu 17 kwietnia 2019 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach  
z dnia 22 września 2017 r. sygn. akt II SA/GI 573/17  
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie  
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej  
z dnia 27 marca 2017 r. nr SKO V/428/460/26/17  
w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla  
bezdomych zwierząt

1. uchyla zaskarżony wyrok oraz zaskarżoną decyzję;
2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej na rzecz Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Mariusz Szufnara*

starszy inspektor sądowy

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 22 września 2017 r., sygn. akt II SA/GI 573/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę skarżącego Stowarzyszenia na zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, zwanego dalej „SKO”, w Bielsku-Białej w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy.

Pismem z dnia 22 listopada 2015 r. skarżące Stowarzyszenie wystąpiło do Burmistrza Miasta Cieszyna o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt udzielonego FH Beata Kowalczyk z siedzibą w Cieszynie. Zezwolenie to zostało udzielone decyzją organu z dnia 19 sierpnia 2008 r. nr OŚR.3.7080-4/2/08. Podstawą wniosku Stowarzyszenia było naruszenie warunków zezwolenia, polegające na przyjmowaniu do schroniska zwierząt z innych gmin. Jak wskazało również schronisko jest zlokalizowane w odległości mniejszej niż 150 metrów od siedzib ludzkich, co narusza przepisy sanitarne.

Decyzją z dnia 2 grudnia 2016 r., nr OŚR.6140.7.2015.3, Burmistrz Miasta Cieszyn odmówił cofnięcia przedmiotowego zezwolenia.

W uzasadnieniu podniósł, że obszar planowanej działalności dotyczy gminy, na której ma funkcjonować schronisko. Nie ogranicza to jednak możliwości przywożenia zwierząt z innych gmin. Odnosząc się do lokalizacji schroniska wskazał, że schronisko działa od lat 70 ubiegłego wieku, kiedy to brak było szczegółowych wymagań w tym zakresie.

Odwołanie od ww. decyzji wniosło skarżące Stowarzyszenie.

Zaskarżoną decyzję SKO w Bielsku-Białej, podstawie art. 138 § 1 pkt 3 K.p.a., umorzyło postępowanie odwoławcze.

W ocenie SKO, w niniejszej sprawie brak jest interesu prawnego odwołującego się Stowarzyszenia, ponieważ brak jest związku pomiędzy celami Stowarzyszenia określonymi w statucie, a przedmiotem rozstrzygnięcia organu I instancji.

Powyższą decyzję zaskarżyło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skarżące Stowarzyszenie, uchylenia zaskarżonej decyzji.

Zaskarżonej decyzji zarzuciło naruszenie:

- art. 138 § 1 pkt 3 K.p.a. przez umorzenie postępowania odwoławczego, pomimo istnienia podstaw do merytorycznego rozpoznania odwołania; tj. występowania po stronie organizacji społecznej waloru uczestnika postępowania na prawach strony;

- art. 8 K.p.a. przez umorzenie postępowania administracyjnego i pozostawienie bez merytorycznego rozpoznania odwołania skarżącego, co w istocie skutkuje obejściem art. 31 K.p.a.

W odpowiedzi na skargę SKO w Bielsku-Białej wniosło o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 22 września 2017 r., sygn. akt II SA/GI 573/17, oddalając skargę, wskazał, że postępowanie administracyjne zostało zainicjowane wnioskiem ww. Stowarzyszenia. Jak jednak wynika z akt sprawy postępowanie to zostało wszczęte z urzędu przez Burmistrza Miasta Cieszyna. W aktach administracyjnych brak postanowienia, który statuowałby Stowarzyszenie jako podmiot występujący na prawach strony. W ocenie Sądu, w rozstrzyganej sprawie podmiot ten statusu takiego nie mógłby uzyskać. W odniesieniu do treści art. 31 § 1 K.p.a. i celów statutowych ww. Stowarzyszenia Sąd wskazał, że nigdy ono nie kwestionowało prawidłowości wykonywania swych obowiązków w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt przez ww. schronisko. Wątpliwości dotyczyły co najwyżej sposobu prowadzenia schroniska przez przyjmowanie do niego zwierząt spoza terenu miasta Cieszyn. Kwestionowało również odległość schroniska od zabudowań. Trudno więc uznać, że zagadnienia te mieszczą się „celach statutowych” skarżącej organizacji społecznej. Nie można również uznać, że 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.

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 Sąd uznał, że odwołanie decyzji Burmistrza złożył podmiot nie będący stroną postępowania ani też nie występujący w nim na prawach strony. Trafnie zatem organ II instancji umorzył postępowanie odwoławcze.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku opartą na przesłance z art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, złożyło skarżące Stowarzyszenie, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy WSA do ponownego rozpoznania; oraz zasądzenie kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.

- niewłaściwe zastosowanie art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 31 § 1 K.p.a. przez brak odniesienia w uzasadnieniu wyroku do argumentów skargi, co skutkowało błędnym przyjęciem, że niespełnione zostały przesłanki wymagane art. 31 K.p.a. dla merytorycznego rozpoznania przez SKO odwołania, podczas gdy udział Stowarzyszenia w postępowaniu na prawach strony uzasadniony jest jego celami statutowymi i przemawia za tym interes społeczny i spełnienie obu tych kryteriów zostało przez skarżącego obszernie i wnikliwie wykazane podczas całego toku postępowania, do których to argumentów WSA nie odniósł się w uzasadnieniu wyroku i co spowodowało, że zaskarżony wyrok nie poddaje się kontroli instancyjnej, bowiem braki uzasadnienia w powyższym zakresie są tak znaczne, że uniemożliwiają dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania niniejszego orzeczenia;

- niewłaściwym zastosowaniu art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. przez oddalenie skargi, pomimo że zaskarżona decyzja SKO wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a więc decyzja ta winna zostać przez WSA uchylona w całości zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., który to przepis został naruszony przez jego niezastosowanie.

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

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie, choć w zakresie naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. zarzut skargi kasacyjnej nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

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.

Wobec tego, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a., a nadto nie zachodzi również żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku Sądu pierwszej instancji, Naczelny Sąd Administracyjny dokonał takiej kontroli zaskarżonego wyroku jedynie w zakresie wyznaczonym podstawami skargi kasacyjnej. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę,

jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. W tym przypadku Sąd orzeka na podstawie art. 188 p.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszej sprawie za zasadne uznał zarzuty skargi kasacyjnej naruszenia prawa procesowego poza naruszeniem art. 141 § 4 p.p.s.a. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie wymagane prawem elementy, w tym ocenę z jakich względów Sąd Administracyjny uznał, że skarżące Stowarzyszenie nie ma przymiotu strony. Odmienna ocena w tym zakresie niż wskazano w skardze zwykłej nie stanowi o wadliwości uzasadnienia zaskarżonego wyroku. Poza tym sformułowanie zarzutu skargi kasacyjnej opartego na art. 141 § 4 p.p.s.a. nie może służyć podważeniu merytorycznej oceny zawartej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Dlatego w tej części skarga nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

W pozostałej zaś części skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy. Ma rację strona skarżąca kasacyjnie, że w okolicznościach tej sprawy doszło do błędnej oceny co do braku przesłanek wymaganych art. 31 § 1 K.p.a. dla merytorycznego rozpoznania przez SKO odwołania, podczas gdy udział Stowarzyszenia w postępowaniu na prawach strony uzasadniony jest jego celami statutowymi i przemawia za tym interes społeczny. Wbrew ocenie Sądu, który w tym zakresie podzielił stanowisko organu odwoławczego, cele statutowe skarżącego Stowarzyszenia są ściśle związane z ochroną praw zwierząt (m.in. z działaniami na rzecz ich humanitarnego traktowania oraz zapewnienia im opieki; działania w zakresie ochrony zwierząt). W tak ogólnie sformułowanych celach statutowych mieści się zaś sprawa administracyjna dotycząca cofnięcia zezwolenia na działalność w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. A zatem z ww. celów statutowych można wywieść, że poprzez ww. działania Stowarzyszenie dąży do humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienia opieki (por. wyrok NSA z 15 stycznia 2019 r., II OSK 358/17). W orzecznictwie sądów administracyjnych zaprezentowano pogląd, zgodnie z którym dopuszczenie do postępowania administracyjnego organizacji społecznej, której statutowe cele są zbieżne z celem (przedmiotem) konkretnego postępowania administracyjnego można postrzegać jako zwiększenie prawdopodobieństwa lepszego wyjaśnienia okoliczności faktycznych kluczowych dla sprawy (por. wyrok NSA z 29 listopada 2017 r., II OSK 314/17). Taką ocenę potwierdza także treść wniosku skarżącego Stowarzyszenia o wszczęcie postępowania, w którym wyraźnie wskazano, że w ocenie Stowarzyszenia podmiot prowadzący schronisko dla bezdomnych zwierząt narusza warunki zezwolenia na prowadzenie schroniska, a przez to narusza prawa

zwierząt. Wynika z tego, że w okolicznościach tej sprawy pomimo, że Sąd I instancji przywołał cele statutowe skarżącego Stowarzyszenia; jednak w tym zakresie dokonał ich błędnej oceny, zasłaniając się kwestiami merytorycznymi dotyczącymi niekwestionowania przez skarżące Stowarzyszenie prawidłowości wykonywania obowiązków w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt przez ww. schronisko. Podobnie należy oceniać wypowiedź Sądu I instancji w zakresie braku istnienia przesłanki interesu społecznego. Albowiem Sąd zamiast dokonać oceny w zakresie spełnienia przesłanki z art. 31 § 1 K.p.a., tj. czy za udziałem Stowarzyszenia w sprawie przemawia interes społeczny, wykroczył poza materiał wynikający z akt sprawy, stwierdzając, że zamiarem skarżącego Stowarzyszenia jest likwidacja dobrze działającego schroniska dla zwierząt, co miałyby świadczyć o braku przesłanki dot. interesu społecznego. Taki sposób weryfikacji sądowoadministracyjnej nie może zostać zaakceptowany. Skarżące Stowarzyszenie trafnie podnosi w skardze kasacyjnej, że interes społeczny nie może być oceniany przez pryzmat sposobu zakończenia postępowania, w sytuacji gdy dopiero po wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa organ może podjąć stosowną decyzję. Bez takich działań organu nie jest w ogóle znany wynik postępowania. A więc organ administracyjny przed wszczęciem postępowania nie ma możliwości stwierdzenia, w jaki sposób nastąpi zakończenie takiego postępowania. Dlatego nieuprawnione jest twierdzenie Sądu, że złożenie wniosku o wszczęcie postępowania wskazuje na działania skarżącego Stowarzyszenia, które mają na celu likwidację schroniska. Należy również zauważyć, że tego rodzaju ocena (dot. dobrze funkcjonującego schroniska) wkroczyła już w sferę przesłanek cofnięcia zezwolenia na działalność w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, pomimo iż w granicach przedmiotowej sprawy Sąd I instancji uprawniony był do oceny wyłącznie legalności zastosowania przez organ odwoławczy art. 138 § 1 pkt 3 K.p.a. w odniesieniu do wskazanego braku przymiotu strony. Nie jest bowiem uzasadnione negowanie realizacji przesłanki interesu społecznego przez oparcie się na przypuszczeniach wnioskowaniach co do rzeczywistych intencji organizacji społecznej w zakresie złożenia żądania lub żądań, o których mowa w art. 31 § 1 K.p.a. (por. wyrok NSA z 4 grudnia 2018 r., II OSK 55/17). Dlatego zarzut skargi kasacyjnej w części dotyczący naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 31 § 1 K.p.a. zawiera usprawiedliwione podstawy; jednak skarżące Stowarzyszenie powinno mieć na względzie, że interesu społecznego, o jakim mowa w art. 31 § 1 K.p.a., w odniesieniu do ochrony zwierząt nie należy zawężać do granic poszczególnych gmin, a więc interesów tylko społeczności lokalnej. Przepisy ustawy o ochronie zwierząt są

ukierunkowane na maksymalizację ochrony zwierząt niezależnie od miejsca ich pochodzenia, a więc ich wykładnie nie może prowadzić do zawężenia działalności schroniska tylko w odniesieniu do zwierząt z terenu gminy, na którym znajduje się dane schronisko. W tym zakresie skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podziela przeciwnego stanowiska wyrażonego w dotychczasowym orzecznictwie na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (np. wyroki NSA: z 1 stycznia 2018 r., II OSK 2261/16). Okoliczność przyjmowania do schroniska zwierząt z terenu innych gmin nie musi stanowić podstawy do stwierdzenia naruszenia pozwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt (por. wyrok NSA z 31 sierpnia 2017 r., II OSK 3038/15). Tym bardziej, że zezwolenie, którego dotyczy postępowanie o jego cofnięcie, ogranicza się do wskazania wyłącznie adresu miejsca gdzie ma być prowadzone schronisko, tj. w Cieszynie przy ul. Cichej 10. Decyzja ta nie zawiera zakazu przyjmowania zwierząt z innych gmin.

W konsekwencji należało również uznać, że także zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. zawieta usprawiedliwione podstawy. Z przedstawionej powyżej oceny wynika bowiem, że Sąd zaaprobował wadliwe stanowisko organu odwoławczego, co do braku przymiotu strony skarżącego Stowarzyszenia w postępowaniu dotyczącym legalności funkcjonowania schroniska dla zwierząt. Dlatego w okolicznościach niniejszej sprawy zaistniały podstawy do zastosowania art. 188 p.p.s.a. Tym samym należało uchylić zaskarżony wyrok oraz zaskarżoną decyzję.

Z tych względów, na podstawie art. 188 p.p.s.a, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku. Kosztach orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Mariusz Szufnara*

starszy inspektor sądowy