



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Kielce, dnia 16.06.2016 r.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
w Warszawie
za pośrednictwem
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
w Białymstoku

Strona skarżąca:

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów
reprezentowane przez
adw. Magdalenę Nadgowską- Makarewicz
ul. Warszawska 28/11, 25-312 Kielce

Strona przeciwna:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Białymstoku

sygn. akt II SAB/Bk 42/16

Skarga kasacyjna
od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Białymstoku z dnia 04.05.2016 r. (sygn. akt II SAB/Bk 42/16),
doręczonego wraz z uzasadnieniem w dniu 17.05.2016 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 §



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

17 pkt 8 rozdz. IV jego statutu, zaskarżam w całości postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, zwanego dalej WSA, z dnia 04.05.2016 r. (sygn. akt II SAB/Bk 42/16), prawidłowo doręczone w dniu 17.05.2016 r., odrzucające skargę na bezczynność w przedmiocie dopuszczenia do udziału w postępowaniu.

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 odrzucenie 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 pomimo to Organ w trakcie trwania postępowania traktował Stowarzyszenie jako stronę postępowania, doręczał 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 nie wydając formalnie postanowienia o dopuszczeniu 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 organizacja społeczna może być dopuszczona faktycznie do udziału



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

w postępowaniu bez formalnego wydania w tym zakresie postanowienia;

- d) art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 9 k.p.a. poprzez niedostrzeżenie przez sąd, że Organ 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;

które to uchybienia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Z uwagi na powyżej sformułowane zarzuty wnoszę o:

- uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i rozpoznanie skargi, ewentualnie o 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).



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 04.05.2016 r. WSA odrzucił skargę Stowarzyszenia z dnia 21.03.2016 r. na beczynność Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku, zwanego dalej SKO, w przedmiocie wydania postanowienia o dopuszczeniu Skarżącego do udziału w postępowaniu (postępowanie znak: 407.127/F-18/2/15, wszczęte na jego wniosek, w sprawie o stwierdzenie w części nieważności decyzji nr 1 Burmistrza Moniek z dnia 02.11.2012 r., znak GK 6140.19.2012, zezwalającej Mateuszowi Oblacewicz, prowadzącemu działalność pod nazwą GREEN HOUSE, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt). Stanowisko WSA skarżący uważa za nietrafne i argumentuje jak poniżej.

Bezsprzeczne w niniejszej sprawie jest to, że Stowarzyszenie w dacie 19.08.2015 r. wniosło do SKO o wszczęcie postępowania w sprawie o stwierdzenie w części nieważności decyzji nr 1 Burmistrza Moniek z dnia 02.11.2012 r., znak GK 6140.19.2012, zezwalającej Mateuszowi Oblacewicz, prowadzącemu działalność pod nazwą GREEN HOUSE, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa. Wniosek ten został oparty na art. 31 § 1 k.p.a. SKO wszczęło postępowanie *na wniosek* Stowarzyszenia, o czym poinformowało je w dniu 30.09.2015 r.

Spór w niniejszej sprawie dotyczy tego, czy Organ winien wydać postanowienie o dopuszczeniu Stowarzyszenia do udziału w sprawie.

Organ, pomimo wykonywania szeregu faktycznych działań, które sugerowały Stowarzyszeniu uznanie go za uczestnika postępowania na prawach strony, w końcowej jego fazie uznał jednak, iż Stowarzyszenie jedynie zainicjowało postępowanie, ale stroną postępowania nie jest. Sąd administracyjny w całości podzielił argumentację Organu, co zdaniem Skarżącego musi budzić zdziwienie. Kontrola działalności administracji



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

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 ciężący na nim obowiązek kontroli rozstrzygnięć poczynionych przez organ administracyjny.

1.

Błędne bowiem jest uznanie, iż organizacja powinna przy składaniu wniosku o wszczęcie postępowania dodatkowo składać osobny wniosek o dopuszczenie jej do udziału w tym właśnie postępowaniu. Dlatego za błędne należy uznać stanowisko WSA i SKO, jakoby uwzględnienie przez organ właściwy 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 wniosek danej organizacji (przytoczenie, na poparcie tych tez, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.09.2015 r., sygn. akt II OSK 2692/14, jest nieporozumieniem, gdyż wyrok ten w żadnym miejscu nie wyraża takich poglądów, na dodatek zasadniczo odnosi się do innych kwestii niż w niniejszej sprawie). 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***



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

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 (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. Istotnie, jak to podniósł Organ, kluczową sprawą jest, czy w niniejszej sprawie można było uznać, że Stowarzyszenie wniosło o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, zwłaszcza iż art. 31 k.p.a. wymaga, aby odpowiednie żądanie uzasadnione celami statutowymi organizacji społecznej oraz istnieniem interesu społecznego, który uzasadnia



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

udział w postępowaniu, zostało organowi przez tę organizację zgłoszone, bądź to w celu wszczęcia postępowania, bądź w toku postępowania.

Nie jest jednak w sprawie sporne, iż odpowiadający warunkom określonym w art. 31 § 1 k.p.a. wniosek Stowarzyszenie złożyło. 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 zdecydował, że wniosek Stowarzyszenia 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 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 nowy wniosek. Wynika to wprost z art. 9 k.p.a. Skoro zaś tego nie uczynił, 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.



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

3.

Wskazać należy również na nieuprawniony zabieg leksykalny dokonany zarówno przez SKO, jak i WSA, którym przypisują skarżącemu, jakoby złożył skargę w przedmiocie niewydania postanowienia o dopuszczeniu Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, gdy tymczasem skarżący zarzucał organowi administracyjnemu brak jakiegokolwiek formalnego rozstrzygnięcia w zakresie określenia statusu skarżącego w zainicjowanym przez siebie postępowaniu. Są to zasadniczo dwie różne kwestie.

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 żywotnie zainteresowana. Z kolei to, czy organizacja społeczna faktycznie wykorzystała swoje uprawnienie do działania w sprawie na prawach strony, jest kwestią odrębną i pozostaje w gestii samej organizacji).

Oczywistym jest więc, że skarga Stowarzyszenia na beczynność SKO dotyczyła w swojej istocie powstrzymania się przez SKO od jakiegokolwiek formalnego wypowiedzenia się w przedmiocie uczestniczenia wnioskodawcy w postępowaniu wszczętym w wyniku jego wniosku. Pomimo, iż było to obowiązkiem SKO, w niniejszej sprawie nie nastąpiło, gdyż SKO ograniczyło się w dniu 25.02.2016 r. do jedynie informacyjnego wyartykułowania swojego, skrywanego zresztą do tej pory, stanowiska o braku w jego ocenie istnienia po stronie skarżącego przymiotu uczestnika postępowania na prawach strony.



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Biorąc pod uwagę, że orzecznictwo sądowoadministracyjne 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 rozstrzygnięcie SKO w tej kwestii mogło być jedyne - wydanie postanowienia o dopuszczeniu Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu. Argumenty SKO o tym, że Stowarzyszenie nie złożyło odrębnego wniosku oraz że skarży bezczynność w przypadku niewydania postanowienia, od którego nie przysługuje zażalenie (przyczyny odrzucenia skargi), trudno więc uznać za coś więcej niż żonglerkę słowną, mającą na celu usprawiedliwienie swojego ewidentnego błędu procedowania.

Okoliczności tych nie uwzględnił w sposób należyty WSA, dokonując kontroli zaskarżonego postanowienia. 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.

ADWOKAT
Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Załączniki:

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