



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 czerwca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jacek Czaja
Sędziowie	Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz (sprawozdawca)
Protokolant	Starszy asystent sędziego Jakub Polanowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 czerwca 2018 r.
sprawy 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

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam
Starszy Inspektor Sądowy
Jolanta Sikora

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 11 grudnia 2017 r., znak: SKO.41/4908/SD/2017 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie od decyzji z dnia 23 października 2017 r. znak: RGN.6233.1.2017 wydanej przez Wójta Gminy Lubartów w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją znak: RGN.6233.1.2016 z dnia 8 czerwca 2016 r., na prowadzenie przez Małgorzatę Szumiło schroniska dla bezdomnych zwierząt - na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 w zw. z art. 127 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257), dalej jako „k.p.a.” art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r., poz. 1289) - umorzyło postępowanie odwoławcze.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ odwoławczy wyjaśnił, że postępowanie wprawdzie zostało zainicjowane wnioskiem Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie, jednak zostało wszczęte z urzędu przez Wójta Gminy Lubartów, zawiadomieniem z dnia 17 marca 2018 r. na podstawie art. 31 § 2 i art. 61 § 1 k.p.a., które stanowią (odpowiednio), że organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu oraz, że postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

Organ I instancji nie wydał przy tym postanowienia dopuszczającego do udziału w postępowaniu - jako podmiotu występującego na prawach strony - Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie. W ocenie Kolegium w rozstrzyganej sprawie podmiot ten statusu takiego nie mógłby uzyskać. Zgodnie bowiem z art. 31 § 1 k.p.a., organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

- 1) wszczęcia postępowania,
 - 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,
- jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny, a takie okoliczności w niniejszej sprawie nie występują.

Celami Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie (zgodnie z jego statutem - Rozdział II § 1 i informacją ujawnioną w KRS pod numerem 0000292939 - Dział 3 Rubryka 3 - Cele działania organizacji) są:

- 1) działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienie im opieki,
- 2) kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt,
- 3) działania w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego.

Stowarzyszenie nie zakwestionowało prawidłowości wykonywania obowiązków w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt przez schronisko prowadzone przez Małgorzatę Szumiło z siedzibą w Nowodworze. Wątpliwości dotyczyły natomiast wyłącznie sposobu prowadzenia schroniska poprzez przyjmowanie do niego zwierząt spoza terenu Gminy Lubartów. Zdaniem organu administracji zagadnienia te mieszczą się w „celach statutowych” skarżącego Stowarzyszenia. Nie uznał również, 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.

Następnie Samorządowe Kolegium Odwoławcze przytoczyło treść art. 127 § 1 k.p.a., zgodnie z którym od decyzji wydanej w I instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Z przepisu powyższego wynika, iż możliwość skorzystania ze środka zaskarżenia decyzji administracyjnej przysługuje jedynie stronie postępowania. Organ odwoławczy po otrzymaniu odwołania zobowiązany jest więc zbadać dopuszczalność odwołania, która wyznaczona jest przesłankami przedmiotowymi i podmiotowymi. Przesłanki podmiotowe, to złożenie odwołania przez legitymowany podmiot tj. stronę postępowania w sprawie. Jeżeli ze złożonego odwołania wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że wnoszący nie ma w sprawie interesu prawnego, organ odwoławczy w formie postanowienia stwierdza niedopuszczalność odwołania. W razie jednak gdy ustalenie interesu prawnego wymaga podjęcia czynności dowodowych w postępowaniu wyjaśniającym, nie można przyjąć, że organ tych ustaleń będzie dokonywał poza formami postępowania administracyjnego, bez zapewnienia udziału jednostki powołującej się na własny interes prawny. W takim przypadku organ odwoławczy obowiązany jest podjąć postępowanie odwoławcze, a w razie gdy ustalą, że jednostka wnosząca odwołanie nie ma interesu prawnego, zakończy postępowanie odwoławcze w formie decyzji

o umorzeniu postępowania odwoławczego. Decyzja ta rozstrzyga tylko o legitymacji wnoszącego odwołanie, nie ma znaczenia prawnego dla możliwości ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, w której odwołanie wniosły legitymowane podmioty. Dopiero więc po dokonaniu oceny przesłanek legitymacji do wniesienia odwołania organ odwoławczy może dokonać analizy zarzutów merytorycznych (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 316/08). Przesłanki przyznania jednostce statusu strony ustanawia art. 28 k.p.a., który stanowi, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jednostka ma status strony, jeżeli w sprawie ma interes prawny, który ustalony jest na podstawie przepisów prawa materialnego (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1936/08). Pojęcie interesu prawnego nie zostało zdefiniowane w k.p.a., jednak przyjmuje się w literaturze przedmiotu, że musi być on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie musi znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego (por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz., C.H.Beck, Warszawa 2009). Ponadto pojęcie strony jakim posługuje się art. 28 k.p.a. oraz pozostałe przepisy kodeksu może być wyprowadzone tylko z prawa materialnego, tj. z konkretnej normy prawnej, która może stanowić podstawę do sformułowania interesu lub obowiązku prawnego. Tylko przepisy prawa materialnego, stanowiąc podstawę interesu prawnego, stwarzają określonemu podmiotowi legitymację procesową strony, który to - zgłaszając żądanie wszczęcia postępowania - powinien ten interes wykazać. Stwierdzenie interesu prawnego sprowadza się do ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie jego pozycji materialnoprawnej. Jeżeli natomiast akt stosowania tej normy nie wywiera bezpośredniego wpływu na sferę sytuacji prawnej danego podmiotu, to nie można mówić o interesie prawnym strony, a co za tym idzie - o statusie strony w postępowaniu, w którym dochodzi do konkretyzacji danej normy prawnej (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2000 r. sygn. akt I SA 1876/99). Od tak pojmowanego interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny,

tj. sytuację, w której dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa, mającego stanowić podstawę skierowanego żądania w zakresie podjęcia stosownych czynności przez organ administracji (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 1999 r. sygn. akt IV SA 1285/98).

Mając na uwadze aktualne orzecznictwo (w tym wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w sprawie o sygn. akt II SA/G1 573/17 z dnia 22 września 2017 r., który zapadł w analogicznym stanie faktycznym), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie dokonało oceny posiadania przez skarżące Stowarzyszenie statusu strony w niniejszej sprawie, uprawniające do wniesienia odwołania, stwierdzając, że Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie takiego przymiotu nie posiada i umorzyło postępowanie odwoławcze.

Zdaniem organu odwoławczego takie rozstrzygnięcie wynika z ugruntowanego w orzecznictwie poglądu, zgodnie z którym w zależności od tego, w której fazie postępowania przed organem odwoławczym przypisze się możliwość badania przymiotu strony, a więc konieczność poszukiwania i konkretyzacji normy prawa materialnego, z której strona może wywodzić określone prawa lub obowiązki, taki tryb wykluczenia z udziału w postępowaniu należy stosować. Jeżeli badanie przymiotu strony przypisze się fazie pierwszej, wówczas trybem właściwym do wykluczenia z dalszego udziału w postępowaniu będzie tryb unormowany w art. 134 k.p.a. gdyż jego stosowanie nie jest związane z rozpoznaniem odwołania pod względem merytorycznym. Jeżeli zaś przypisze się je fazie drugiej, to stosować należy tryb unormowany w art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., którego realizacja wymaga sięgnięcia do aspektów merytorycznych odwołania (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 października 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 459/08). Stwierdzenie więc przez organ odwoławczy, iż wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., winno nastąpić w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., nie zaś w formie postanowienia.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosło o uchylenie zaskarżonej decyzji, zarzucając jej wydanie z naruszeniem:

1. art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. poprzez umorzenie postępowania odwoławczego, pomimo istnienia podstaw do merytorycznego rozpoznania odwołania skarżącego, tj.

występowania po stronie organizacji społecznej wnoszącej odwołanie waloru uczestnika postępowania na prawach strony;

2. art. 8 k.p.a. poprzez umorzenie postępowania odwoławczego i pozostawienie bez merytorycznego rozpoznania odwołania skarżącego, co w istocie skutkuje obejściem przepisu art. 31 k.p.a., gdyż pozbawia czynnik społeczny kontroli instancyjnej wyniku postępowania wszczętego z jego inicjatywy.

W uzasadnieniu skargi stowarzyszenie wyjaśniło, że w dniu 27 lutego 2017 r. zwróciło się do Gminy Lubartów o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego Małgorzacie Szumiło na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Wniosek został oparty na art. 31 § 1 k.p.a. Zdaniem skarżącego Kolegium bezzasadnie ograniczyło zakres przedmiotowy tych celów do zagadnień związanych wyłącznie z niehumanitarnym traktowaniem zwierząt. Ponadto błędnie uznało, że zarzuty odwołania sprowadzają się „co najwyżej do sposobu prowadzenia schroniska poprzez przyjmowanie do niego zwierząt spoza terenu gminy Lubartów”, co doprowadziło do wadliwego wniosku, że skoro żądanie skarżącego nie dotyczy bezpośrednio traktowania zwierząt w schronisku Nowodworze, to wykracza poza zakres celów statutowych Stowarzyszenia.

Zdaniem skarżącego, stanowisko organu odwoławczego jest powierzchowne i pochopne, gdyż prawo ochrony zwierząt oraz cele statutowe skarżącego dotyczą także publicznych zadań gmin do zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki w schroniskach (art. 11 i 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, zwanej dalej: u.o.z.). Prowadzenie schronisk jest zaś - w przypadku przedsiębiorców - działalnością uregulowaną w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej „u.c.p.g”. Chronione ustawowo dobro zwierząt naruszane jest więc także przez niewłaściwe wykonywanie zadania nałożonego przez u.o.z. na gminy, np. przez usuwanie zwierząt z terenu bez umowy ze schroniskiem lub zawieranie umów o wadliwej i sprzecznej z prawem treści, wbrew wymogom i warunkom wynikającym z przepisów o działalności schronisk dla zwierząt, a także przez brak należytego nadzoru gminy nad działalnością przedsiębiorcy prowadzącego schronisko i zwierząt na jej terenie, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie. Takie stanowisko zajął również NSA w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13, stwierdzając, że (...) Sąd I instancji pominął istotną dla powyższego kwestią, iż zezwolenie jest formą reglamentacji działalności

gospodarczej prowadzonej w związku z nałożonym na gminę obowiązkiem zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywania".

Żądanie skarżącego stowarzyszenia, by schronisko dla zwierząt prowadzone przez przedsiębiorcę działało z poszanowaniem warunków udzielonego mu zezwolenia i wyłącznie w zakresie obszaru określonego zezwoleniem, służy właściwej realizacji zadań publicznych gmin i wprost realizuje statutowy cel skarżącego, jakim jest ochrona zwierząt. Kolegium błędnie również stwierdziło, że udziału skarżącego w niniejszej sprawie nie uzasadnia również interes społeczny.

Umknęło uwadze Kolegium, że zgodnie z przepisem art. 9 ust. 2 u.c.p.g., który stanowi, że organ, który wydał zezwolenie, wzywa przedsiębiorcę, który uzyskał zezwolenie, a nie spełnia określonych w nim warunków, do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków, a dopiero jeśli przedsiębiorca, pomimo wezwania, nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania.

Zdaniem skarżącego przedsiębiorca Małgorzata Jadwiga Szumiło od lat świadomie łamie warunki udzielonych jej zezwoleń w zakresie obszaru działania schroniska. Jednakże wezwana przez organ gminy do zaprzestania tych naruszeń nadal miałaby szansę ograniczyć swoją działalność zgodnie z prawem do obszaru wskazanego w zezwoleniu, tj. terenu gminy Lubartów. Odbyłoby się to z niewątpliwym pożytkiem dla mieszkańców tej gminy, szczególnie w aspekcie formalnej odpowiedzialności gminy Lubartów za badania wszystkich, bez względu na pochodzenie, bezdomnych zwierząt zgromadzonych na jej terenie. Okoliczność ta wpływa na interes społeczny gminy, jej władz, a przede wszystkim jej mieszkańców, ponoszących ciężary publiczne. Ponadto skarżący podkreślił, że jest dla niego całkowicie niezrozumiała argumentacja organu odwoławczego dotycząca dobrego funkcjonowania schroniska w Nowodworze, gdyż warunki panujące w tym schronisku nie były przedmiotem wniosku skarżącego, okoliczności te nie mogły więc mieć wpływu na ocenę przynajmniej strony skarżącego. Poza tym Kolegium, mimo że nie przeprowadziło żadnych własnych ustaleń w przedmiocie faktycznych warunków utrzymywania zwierząt w spornym schronisku, opierając się wyłącznie na ustaleniach gminy Lubartów, odmówiło merytorycznego rozpoznania odwołania. Stanowi to naruszenie art. 8 k.p.a., gdyż budzi nieufność skarżącego do władzy publicznej. Ponadto skarżący wskazał, że na 663 psy przyjęte do schroniska w 2016 r., padło 120, eutanazji poddano 12 sztuk, a zbiegły 3 sztuki. Wskaźnik utraceń wynosi więc

20% i jest znacznie wyższy niż przeciętnie występujący w innych polskich schroniskach (11%). Skarżące stowarzyszenie zarzuciło również Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu niekonsekwencję podnosząc, że inną decyzją z dnia 30 czerwca 2017 r. w tej samej sprawie, w identycznym stanie prawnym i w identycznych okolicznościach faktycznych, uchyliło decyzję Wójta Gminy Lubartów z dnia 4 maja 2017 r. o odmowie cofnięcia zezwolenia. W uzasadnieniu tamtej decyzji Kolegium nie zakwestionowało prawa skarżącego do występowania w sprawie w charakterze uczestnika i rozpoznało jego odwołanie, nie zgadzając się ze stanowiskiem organu I instancji, że przyjmowanie do schroniska w Nowodworze zwierząt wyłapanych poza granicami gminy Lubartów nie stanowi przekroczenia warunków określonych w zezwoleniu. Działanie takie również stanowi naruszenie art. 8 k.p.a., gdyż nie służy pogłębianiu zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, a ponadto stanowi obejście przepisu art. 31 k.p.a. niwecząc prawo organizacji społecznej do kontroli instancyjnej wydanego rozstrzygnięcia.

W świetle powyższego, zdaniem skarżącego Stowarzyszenia, posiada ono przymiot strony na podstawie art. 31 k.p.a., gdyż w interesie społecznym leży należyte i humanitarne traktowanie zwierząt, co wiąże się z kontrolowaniem przestrzegania zasad postępowania ze zwierzętami, także bezdomnymi, a zatem Kolegium powinno rozpatrzyć jego odwołanie merytorycznie.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje.

Kontrola sądownoadministracyjna zaskarżonej decyzji sprowadza się do oceny, czy została ona wydana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Przy tym sąd administracyjny rozpoznając sprawę rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz.U. z 2017 r., poz. 1369). Oznacza to, że Sąd zobowiązany jest z urzędu skontrolować, czy w sprawie doszło do naruszeń przepisów postępowania lub prawa materialnego.

Środkiem prawnym uruchamiającym tok instancji w polskiej procedurze administracyjnej jest odwołanie. Konstrukcja prawna odwołania oparta jest na zasadzie skargowości, co oznacza, że postępowanie odwoławcze uruchamiane jest

przez prawnie skuteczną (dokonaną z zachowaniem wymogów formalnych i w przepisany prawem terminie) czynność procesową legitymowanego podmiotu, tj. strony czy też uczestnika na prawach strony (art. 127 k.p.a.).

Podstawą prawną kontrolowanej decyzji jest art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. Uzasadniając zastosowanie powyższej podstawy prawnej, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie wskazało, że w przypadku stwierdzenia w toku badania dopuszczalności odwołania, że podmiot, który złożył odwołanie nie ma jednak interesu prawnego w sprawie, organ na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego. W sytuacji więc, gdy zachodzi konieczność zbadania interesu prawnego odwołującego obowiązkiem organu jest zweryfikowanie tej okoliczności w toku postępowania rozpoznawczego, a w przypadku wyniku negatywnego, tj. w razie braku legitymacji odwołującego się, umorzenie postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze dokonało oceny merytorycznej interesu prawnego Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie.

Zdaniem Sądu w pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że jak wynika z akt postępowania administracyjnego Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie w rozpoznawanej sprawie nie składało wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na prawach strony. W konsekwencji żaden z organów administracji publicznej, na którymkolwiek z etapów postępowania nie wydał postanowienia o dopuszczeniu tej organizacji do udziału w postępowaniu na prawach strony.

Stosownie do art. 31 § 1 i 2 k.p.a., organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

- 1) wszczęcia postępowania,
- 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,

jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie. Dodać należy, że udział organizacji społecznej w postępowaniu

administracyjnym może przybrać jeszcze jedną formę - ograniczyć się tylko do przedstawienia organowi swojego poglądu w sprawie (art. 31 § 5 k.p.a.).

Postępowanie w rozpoznawanej sprawie prowadzone jest z urzędu, wprawdzie zostało zainicjowane wnioskiem Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie, 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., które stanowią (odpowiednio), że organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu oraz, że postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

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 tej organizacji do udziału w postępowaniu na prawach strony. Strona skarżąca wносиła jedynie o wszczęcie postępowania, a w aktach sprawy brak jest formalnego wniosku o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu. W ocenie Sądu nie można traktować postanowienia z dnia 17 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania administracyjnego jako postanowienia o dopuszczeniu Stowarzyszenia do postępowania na prawach strony. W postanowieniu wyraźnie wskazano podstawę prawną tego aktu. Wójt Gminy Lubartów wydając postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu powołał się na podstawę prawną art. 31 § 2 i 61 § 1 k.p.a. Jednak ani fakt, że Wójt Gminy Lubartów wszczął z urzędu postępowanie administracyjne kierując się inicjatywą Stowarzyszenia i uznając, że organizacja ta mogła z taką inicjatywą o wszczęcie postępowania wystąpić, gdyż zostały spełnione przesłanki z art. 31 § 2 k.p.a., ani fakt, że w toku postępowania Stowarzyszenie było zawiadamiane o podejmowanych czynnościach, a w końcu doręczono mu decyzję z 23 października 2017 r. nie sanuje podstawowego uchybienia procesowego tj. braku wniosku o dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu na prawach strony oraz braku stosownego postanowienia organu administracyjnego wydanego w tym zakresie, a w konsekwencji nie stanowi, o tym aby Stowarzyszenie było stroną (uczestnikiem postępowania na prawach strony). Braki te nie mogą być usunięte przez działania podejmowane *per facta concludentia*.

W takich okolicznościach sprawy w ocenie Sądu, brak jest podstaw aby przyjąć, że Stowarzyszenie było dopuszczane do udziału w postępowaniu na prawach strony, w rozumieniu art. 31 § 1 pkt 2 i 2 k.p.a., za takim stanowiskiem

przemawia również większość poglądów doktryny i orzecznictwa (Borkowski [w:] Adamiak/Borkowski, KPA. Komentarz, 7. wyd., Warszawa 2005, s. 259; wyrok NSA z 14 listopada 2008 r. II OSK 1363/07; wyrok NSA z 16 listopada 2007 r. I OSK 1595/06; wyrok NSA z 20 stycznia 2005 r. OSK 1755/04, ONSA 2005, nr 6, poz. 111; postanowienie NSA z 7 grudnia 1983 r. II SA 1605/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 104).

We wszystkich tych przypadkach, w których ustawodawca przewidział w Kodeksie postępowania administracyjnego konieczność wydania aktu administracyjnego (postanowienie, decyzja), nie ma możliwości prawnej odstąpienia od tego wymogu, gdyż takie działanie należy zakwalifikować jako działanie pozbawione podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

W rozpoznawanej sprawie, wobec braku formalnego dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, aktywność Stowarzyszenia mogła się mieścić jedynie w ramach możliwości, jakie daje przepis art. 31 § 5 k.p.a. (np. wyrok NSA z 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 611/09 oraz 26 marca 2013 r., sygn. II OSK 3210/11).

Jak wskazuje się w doktrynie sam fakt złożenia przez organizację społeczną wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu nie wywołuje skutku w postaci uzyskania przez tę organizację statusu uczestnika postępowania na prawach strony. Skutek taki pojawia się dopiero po wydaniu stosownego postanowienia przez organ administracji prowadzący postępowanie. Innymi słowy organizacja społeczna może korzystać z praw strony od chwili doręczenia jej lub ogłoszenia postanowienia o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu (zob. Przybysz Piotr Marek, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. XI, publ. LexisNexis 2014, zob. także wyrok WSA we Krakowie z 22.12.2014 r. II SA/Kr 1495/14, publ. LEX nr 1602461).

W rozpoznawanej sprawie nie ulega wątpliwości, że organ I instancji nie wydał przewidzianego w art. 31 § 2 k.p.a. postanowienia o dopuszczeniu Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, a jedynie informował organizację o wszczęciu postępowania i dalszych czynnościach - co przekraczało jego obowiązki, ale samo w sobie nie jest zakazane. Podobnie jak doręczenie Stowarzyszeniu decyzji przez organ I instancji nie kreuje tego podmiotu jako strony postępowania (por. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 770/16 oraz z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 1214/16).

W ocenie Sądu skoro organ I 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 Stowarzyszenia 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 konieczność merytorycznego badania interesu prawnego Stowarzyszenia.

Różnica między stwierdzeniem w drodze postanowienia wydanego w oparciu o art. 134 k.p.a. niedopuszczalności odwołania z przyczyn podmiotowych, a umorzeniem w drodze decyzji postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., tkwi w oczywistości braku legitymacji procesowej podmiotu odwołującego się. Jeżeli ze złożonego odwołania wynika w sposób oczywisty, bez potrzeby jakiegokolwiek oceny merytorycznej, że wnoszący odwołanie nie ma w sprawie interesu prawnego, organ odwoławczy stwierdza niedopuszczalność odwołania.

Zważywszy jednak na fakt, że samo ujęte w decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. rozstrzygnięcie jest zgodne z prawem, Sąd ocenił, że uchylenie w tych okolicznościach zaskarżonej decyzji tylko ze względu na naruszenie przepisów postępowania, stanowiłoby przejaw nic niewnoszącego do sprawy nadmiernego formalizmu sądowego. Konsekwencją bowiem 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 skarga podlegać musiała oddaleniu, o czym sąd orzekł na podstawie art. 151 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam
Starszy sędzią Sądowy
Juliana Sikora