

## POSTANOWIENIE

### Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu w składzie:

Przewodniczący: Maciej Ciesielka  
Członkowie: Agnieszka Kmak  
Beata Blachura

-po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 24.07.2012r. sprawy dotyczącej wszczęcia z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Miasta Nowy Targ z dnia 31 października 2008r., znak: ISiP:6431/08 zezwalającej Pani Celinie Pawлуśkiewicz na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt,

-działając na podstawie art. 157 § 1 i § 2, w związku z art. 156 § 1 pkt 2 oraz art. 31 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego ( tj. Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz.1071 z późn. zm. ), a także art. 7 ust.1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ( tj. Dz. U. z 2012r. poz. 391 t.j.),

#### postanawia:

odmówić wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Nowy Targ z dnia 31 października 2008r., znak: ISiP:6431/08 zezwalającej Pani Celinie Pawлуśkiewicz na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w Nowym Targu przy ul. Kokoszków 101 oraz na prowadzenie działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami na terenie miasta Nowy Targ.

## UZASADNIENIE

Do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu wpłynęło przekazane przez Wojewodę Małopolskiego pismo z dnia 12.03.2013r. Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie repr. przez Prezesa Agnieszkę Lechowicz pt. "Skarga na nienależyte wykonywanie zadań przez organ Gminy Nowy Targ"

W uzasadnieniu w/w pisma, składający je powołując się na art. 227 K.p.a. stwierdził, iż składa skargę na nienależyte wykonanie przez Burmistrza Miasta Nowy Targ zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, tj. wydanie w dniu 31.10.2008r. z rażącym naruszeniem prawa decyzji: znak: ISiP:6431/08 zezwalającej Pani Celinie Pawлуśkiewicz na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Decyzji tej wnoszący w/w pismo zarzucił brak wymaganego prawem określenia obszaru działalności objętej zezwoleniem, tj. obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”.

W uzasadnieniu skargi, składający ją szerzej odniósł się do wskazanego na wstępie zarzutu.

Z uwagi na tak sformułowane żądanie, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu zwróciło się pismem z dnia 18.04.2013r., do Stowarzyszenia Obrona Zwierząt o jego sprecyzowanie poprzez udzielenie informacji, czy dotyczy ono skargi przewidzianej w art. 227 K.p.a., której przedmiotem może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw, czy też stanowi wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Miasta Nowy Targ z dnia 31.10.2008r., znak: ISiP:6431/08 zezwalającej Pani Celinie Pawluśkiewicz na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w Nowym Targu przy ul. Kokoszków 101 oraz na prowadzenie działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami na terenie miasta Nowy Targ. Równocześnie, tut. Kolegium wyjaśniło, że jeżeli wskazane na wstępie pismo stanowi wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Miasta Nowy Targ z dnia 31.10.2008r., znak: ISiP:6431/08, **to należy wykazać przesłanki wymienione w art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a, zgodnie z którym organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, gdy spełnione są równocześnie dwie przesłanki: po pierwsze jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, po drugie gdy przemawia za tym interes społeczny.**

W odpowiedzi na wezwanie Kolegium, Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, reprezentowane przez Prezesa zarządu wyjaśniło, że pismo z dnia 12.03.2013r. pt. "Skarga na nienależyte wykonywanie zadań przez organ Gminy Nowy Targ" stanowi wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności *decyzji Burmistrza Miasta Nowy Targ z dnia 31.10.2008r., znak: ISiP:6431/08, zezwalającej Pani Celinie Pawluśkiewicz na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt*, z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu swojego pisma Stowarzyszenie Obrona Zwierząt wskazało, iż przedmiotowy wniosek uzasadniony jest celami statutowymi Stowarzyszenia, jakimi są działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania i zapewnienie im opieki oraz kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt. Cele te Stowarzyszenie realizuje poprzez zwalczanie przejawów znęcania się nad zwierzętami, działalnie w ich obronie i niesienie im pomocy oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska.

Odnośnie istnienia interesu społecznego, składający wniosek stwierdził, iż wg. art. 31 § 1 K.p.a. interes społeczny ma przemawiać za wszczęciem postępowania, a nie za wydaniem takiej, czy innej decyzji, kończącej w ten sposób wszczęte postępowanie. Ponadto, jak podniesiono eliminowanie rozstrzygnięć rażąco naruszających prawo zawsze leży w interesie społecznym, co wynika wprost z konstytucyjnej zasady praworządności. Nadto dodano, iż prawidłowy tok postępowania nakazuje, aby wszcząć postępowanie, by w jego trakcie móc zbadać, czy skarżona decyzja narusza prawo, a jeśli tak, to w jakim zakresie i czy naruszenie to jest wystarczającą przesłanką do jej unieważnienia.

#### **Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu po rozpoznaniu sprawy zważyło, co następuje:**

Zgodnie z art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Z kolei przepis art. 31 § 2 k.p.a. stanowi, że 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.

Wszczęcie zatem postępowania w trybie art. 31 § 1 k.p.a., wymaga przeprowadzenia wstępnego postępowania wyjaśniającego w innym zakresie, niż w przypadku wszczęcia postępowania na wniosek strony (w tym analizy przepisów wyłączających stosowanie art. 31 § 1 k.p.a.).

Zgodnie z powyższą regulacją organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, bądź dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, **gdy spełnione są równocześnie dwie przesłanki: po pierwsze jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, po drugie gdy przemawia za tym interes społeczny.**

Określenie "cel statutowy" oznacza, że sprawa dotyczy zasadniczych kierunków działalności danej organizacji, zapisanych w statucie lub innym akcie regulującym wewnętrzny ustroj organizacji społecznej.

Zauważyć natomiast należy, iż użyte w tym przepisie pojęcie **interesu społecznego** nie zostało ustawowo zdefiniowane, co oznacza, że pojęciu temu nadaje treść organ administracji publicznej w procesie stosowania prawa.

W postanowieniu składu siedmiu sędziów NSA z dnia 28 września 2009 r., sygn. II GZ 55/09 (orzeczenia.nsa.gov.pl) podkreślono, że istotą udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, nie jest zaspokojenie partykularnych interesów samej organizacji, ale zapewnienie szeroko pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem.

Podkreślić należy, że organ nie jest zobowiązany do każdorazowego uwzględnienia wniosku organizacji społecznej tylko z tego powodu, że charakter rozpoznawanej sprawy jest zgodny z zakresem jej statutowej działalności. Obowiązek ten powstaje jednak w wyniku dodatkowej oceny, że organizacja wystąpiła w celu ochrony interesu zbiorowego. Należy zauważyć, że podstawą działalności organizacji społecznej z założenia jest interes publiczny. Organizacja zgłaszając żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego najczęściej zmierza do realizacji zadań własnych mających znaczenie dla interesu ogólnospołecznego, w sytuacji istnienia ścisłego związku celów statutowych organizacji z przedmiotem postępowania, jej inicjatywa procesowa winna być uwzględniona.

Jednocześnie ustalenie przez organ okoliczności wyłączających istnienie interesu społecznego organizacji w powyższym znaczeniu, uprawnia do wydania postanowienia odmownego na podstawie art. 31 § 2 k.p.a.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że zgodnie z art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. wystąpienie przez organizację społeczną z żądaniem wszczęcia postępowania, czy też dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu administracyjnym jest uzależnione od łącznego spełnienia się dwóch odrębnych przesłanek. Ustalenie „uzasadnionego celu statutowego” wymaga stwierdzenia, czy sprawa będąca przedmiotem danego postępowania mieści się w zadaniach organizacji społecznej, które zostały określone w statucie. W ocenie tut. Kolegium, ta przesłanka została w niniejszym przypadku spełniona. Z akt sprawy wynika, iż celami statutowymi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt są działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania i zapewnienie im opieki oraz kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt, które to cele Stowarzyszenie realizuje poprzez zwalczanie przejawów znęcania się nad zwierzętami, działalnie w ich obronie i niesienie im pomocy oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska.

Drugą przesłanką, od której wystąpienia ustawodawca uzależnia dopuszczenie do udziału organizacji społecznej w sprawie dotyczącej innej osoby jest przemawianie za tym udziałem „interesu społecznego”. Przyjęte w kodeksie postępowania administracyjnego pojęcie „interesu społecznego” jest pojęciem niedookreślonym. Rozumiany on jest jako relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść większemu lub mniejszemu ogółowi. Nie jest on ustalony raz na zawsze, lecz jest zmienny w czasie, a nawet w danym czasie jest często rozumiany niejednolicie. Pojęcie interesu społecznego w rozumieniu art. 31 § 1 k.p.a., traktowane jako narzędzie kształtowania sytuacji jednostki, można odnieść zarówno do niezindywidualizowanych adresatów postrzeganych jako wspólny podmiot ale także odnosi się on do osób, których motywacją jest wyłącznie ochroną interesów faktycznych. Uznanie zatem określonego interesu za społeczny i udzielenie mu ochrony prawnej należy do organu prowadzącego postępowanie administracyjne. Dopuszczenie organizacji nie może nastąpić mechanicznie, o celowości jej dopuszczenia muszą przesądzać konkretne uwarunkowania sprawy. Kluczowe znaczenie powinna odgrywać w tym przypadku rzeczowa analiza podnoszonych kwestii w kontekście uwarunkowań faktycznych i przedmiotu orzekania. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 843/07, oceniając złożone przez stowarzyszenie żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym, wyznaczone przepisami k.p.a. odstępstwa od zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznej - m.in. określone w art. 31 § 1 k.p.a. prawo organizacji społecznej do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym, jako rozwiązania stanowiące wyjątek od zasady, podlegają wykładni ścisłej. W takiej sytuacji sąd przyjął za niedopuszczalną interpretację zakładającą, że za każdym żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego, złożonym przez organizację społeczną przemawia interes społeczny.

W przedmiotowej sprawie tut. Kolegium uznało, iż druga przesłanka, od której wystąpienia ustawodawca uzależnia dopuszczenie do udziału organizacji społecznej w sprawie dotyczącej innej osoby, tj. przemawianie za tym udziałem „interesu społecznego” nie została spełniona.

Z przedmiotowego wniosku, uzupełnionego pismem z dnia 20.05.2013r. Stowarzyszenia Obrona Zwierząt nie wynika okoliczność, że za stwierdzeniem nieważności wymienionej na wstępie decyzji Burmistrza Miasta Nowy Targ przemawia interes społeczny. Wręcz przeciwnie, w ocenie tut. Kolegium unieważnienie decyzji, której przedmiotem jest prowadzenie działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt byłoby działaniem, mogącym naruszać interes społeczny. Należy bowiem w tym miejscu zwrócić uwagę na okoliczność podniesioną w piśmie Burmistrza Miasta Nowy Targ z dnia 1 lipca 2013r., znak: ISiP.6140.1.2013, z której wynika, p. Celina Pawluśkiewicz prowadzi schronisko od 1.04.1994r., zaś kwestionowana decyzja jest kolejną zezwalającą jej na prowadzenie tego rodzaju działalności. Nadto przedmiotowa decyzja, a także funkcjonowanie schroniska dla bezdomnych zwierząt w Nowym Targu były przedmiotem przeprowadzonej w 2010r. kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, podczas której nie stwierdzono nieprawidłowości.

Natomiast w swoim wniosku, uzupełnionym pismem z dnia 20.05.2013r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt powołało się jedynie na szeroko pojęty i niesprecyzowany interes społeczny. W ocenie tut. Kolegium ogólnikowość zgłoszonego żądania nie wskazuje jednoznacznie na związek pomiędzy celami działania Stowarzyszenia, a przedmiotem postępowania, którego wszczęcia żąda w powiązaniu z interesem społecznym. Brak jest określenia interesu społecznego skonkretyzowanego w danej sprawie indywidualnie, przy uwzględnieniu jej realiów i uwarunkowań. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 30.01.2013r, sygn. akt: II SA/Kr 1562/12 oddalając skargę na

postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania.

Należy podkreślić, iż organizacja społeczna powinna wykazać zasadność żądania wszczęcia postępowania i udziału w nim, ponieważ jej udział w sprawie nie jest obojętny dla stron, zwłaszcza gdy reprezentują przeciwstawne interesy. Rozpatrując kwestie związane z pozycją procesową podmiotu na prawach strony jakim jest organizacja społeczna ze szczególną uwagą należy rozważyć wpływ takiego rozszerzenia na sytuację procesową stron postępowania. Na wagę tego zagadnienia w najnowszej literaturze zwraca uwagę B. Adamiak wskazując, nie tylko na możliwość istotnej zamiany w układzie podmiotowym postępowania, lecz wręcz możliwość wywołania jego niestabilności w konsekwencji rozszerzenia klasycznego układu podmiotowego przez wprowadzenie innych podmiotów. Dla strony, której sytuacja materialnoprawna w zakresie określonego uprawnienia lub obowiązku jest przedmiotem postępowania, rozszerzenie podmiotowe może doprowadzić do ograniczenia ochrony jej praw (gdy podmiot na prawach strony reprezentuje inne stanowisko w sprawie), jak i dla ochrony praw nabytych (poprzez uruchomienie postępowania weryfikacyjnego) – zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego, Warszawa 2010, t. 9, s. 125. Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się brak obojętności udziału organizacji społecznej dla stron zwłaszcza, gdy reprezentują one przeciwstawne interesy. W wyroku z dnia 16 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 843/07 Naczelny Sąd Administracyjny kierując się treścią art. 31 § 1 k.p.a. uznał, że udział organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji społecznej, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem w nim organów administracyjnych. Organizacja społeczna nie ma więc dominującej pozycji w postępowaniu administracyjnym. Interes prawny organizacji społecznej w cudzej sprawie ma mniejszą rangę niż interes strony, dlatego też udzielenie ochrony prawnej interesowi organizacji społecznej w postaci dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu nie wynika bezpośrednio z mocy ustawy jak to ma miejsce wobec strony, lecz jest pozostawione rozstrzygnięciu organowi prowadzącemu postępowanie to zaś sprawia, że jej status prawny do udziału w postępowaniu wyznaczony jest przez przysługujące stronie prawo procesowe (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2008 r. II OSK 1363/07).

W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że nie jest również dopuszczalna taka wykładnia art. 31 § 1 Kpa, zgodnie z którą organ administracji publicznej byłby niejako automatycznie zobligowany do uwzględnienia żądania organizacji społecznej z tych tylko powodów, że jest ona formalnie organizacją społeczną, której żądanie jest uzasadnione celami statutowymi, bez badania, czy przemawia za tym interes społeczny (por. wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., II OSK 663/11, Lex nr 1217445).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu zwraca uwagę na okoliczność, iż składnikiem interesu społecznego organizacji nie może być ocena prawdziwości zarzutów prawnych wobec decyzji objętej zakresem żądania stwierdzenia nieważności. W fazie wszczęcia postępowania nie podlegają bowiem badaniu przesłanki istotne w stadium rozpoznawczym, uzasadniające określone rozstrzygnięcie sprawy co do istoty. Stowarzyszenie powinno wykazać, za pomocą odpowiedniej argumentacji, spełnienie przez nie przesłanek z art. 31 § 1 Kpa, natomiast organ administracji ma obowiązek zweryfikować, czy przedstawiona przez Stowarzyszenie argumentacja uzasadnia jego żądanie.

Zdaniem Kolegium tak ogólnikowo sformułowany wniosek, cyt: „...eliminowanie rozstrzygnięć rażąco naruszających prawo zawsze leży w interesie społecznym, co wynika

z konstytucyjnej zasady praworządności.” nie mógł być uznany za spełniający wymóg wykazania przez organizację społeczną przesłanek z art. 31 § 1 Kpa i nie może prowadzić do uznania, że Stowarzyszenie Obrona Zwierząt wykazało istnienie interesu społecznego uzasadniającego dopuszczenie go do udziału w sprawie na prawach strony, a w konsekwencji wszczęcie postępowania nieważnościowego w przedmiotowym zakresie. Podane przez Stowarzyszenie okoliczności nie mają charakteru konkretnego, zaś jak już wyżej wspomniano, nie jest wystarczające powoływanie się na ogólne wartości, które nie dają bowiem podstaw do wywiedzenia interesu społecznego (podobnie w wyroku NSA z dnia 31 stycznia 2012 r., II OSK 2161/10, LEX nr 1109379).

Wobec powyższego na podstawie przepisów powołanych na wstępie orzeczono jak w sentencji.

Na niniejsze postanowienie nie służy zażalenie. Jednakże strona niezadowolona z rozstrzygnięcia może zwrócić się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu, ul. Gorzkowska 30 z wnioskiem o ponowne rozpoznanie w terminie 7 dni od otrzymania niniejszego postanowienia.



PREZES  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Nowym Sączu

*Maciej Grześelka*

ETATOWY CZŁONEK  
KOLEGIUM  
*Agnieszka Kmak*

ETATOWY CZŁONEK  
KOLEGIUM  
*Beata Blachura*

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Nowy Targ,
2. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, repr. przez Prezesa Agnieszkę Lechowicz, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów,
3. Celina Pawluśkiewicz, ul. Kokoszków 101, Nowy Targ
4. A/a.

Do wiadomości:

5. Urząd Skarbowy w Nowym Targu,
6. ZUS w Nowym Sączu, PTIS w Nowym Targu,
7. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Nowym Sączu,
8. MZWIK w Nowym Targu.