

SKO – OŚ- 4170-76/13

Nowy Sącz, dnia 9 września 2013r.

POSTANOWIENIE

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu w składzie:

Przewodnicząca: Beata Kurzeja

Członkowie: Monika Gargul-Gzyl

Bożena Wawrzyniak

działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 144 i art. 157 § 1 i § 2 oraz art. 156 § 1 pkt 2 i art. 31 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2013r., poz. 267), 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 z późn. zm.),

po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem postanowienia tut. Kolegium z dnia 24 lipca 2013r., znak: SKO-OŚ-4170-23/13 o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Nowy Targ z dnia 31 października 2008r., znak: ISiP:6431/08 zezwalającej Pani Celinie Pawluśkiewicz na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt,

postanowiło:

**utrzymać w mocy swoje postanowienie z dnia 24 lipca 2013r.,
znak: SKO-OŚ-4170-23/13.**

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 24 lipca 2012r., znak: SKO-OŚ-4170-23/13 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu odmówiło wszczęcia postępowania na wniosek Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Nowy Targ z dnia 31 października 2008r., znak: ISiP:6431/08 zezwalającej Pani Celinie Pawluśkiewicz na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

W uzasadnieniu w/w postanowienia Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu stwierdziło, iż 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 i w ocenie tut. Kolegium, ta przesłanka została w niniejszej

sprawie 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, działania 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. 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 ono 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. Kolegium powołało stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 843/07, w którym NSA oceniając złożone przez stowarzyszenie żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym, wyznaczone przepisami k.p.a. (odstępstwa od zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznej), określone w art. 31 § 1 k.p.a. prawo organizacji społecznej do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym, uznał jako rozwiązanie 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 dalszej części uzasadnienia kwestionowanego postanowienia, 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 w niniejszej sprawie spełniona. Okoliczność ta nie wynika z akt przedmiotowej sprawy, zaś w ocenie tut. Kolegium unieważnienie decyzji, której przedmiotem jest prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt byłoby działaniem, mogącym naruszać interes społeczny. Kolegium zwróciło uwagę na okoliczność podniesioną w piśmie Burmistrza Miasta Nowy Targ z dnia 23 kwietnia 2012r., znak: ISiP.7332.12.2012, z której wynika, iż 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.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu zwróciło również uwagę na okoliczność, iż 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.

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, reprezentowane przez Prezesa Stowarzyszenia Agnieszkę Lechowicz złożyło wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej w/w postanowieniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu z dnia 24.07.2013r., znak: SKO-OŚ-4170-23/13.

W jego uzasadnieniu podniesiono, iż stanowisko zaprezentowane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu w w/w postanowieniu jest nietrafne. Zdaniem składającego wniosek Kolegium unika rzetelnego przeanalizowania dotychczasowej argumentacji Stowarzyszenia, zgodnie z przepisami prawa i zasadami logiki oraz ignoruje orzecznictwo sądów powszechnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, przyznając legitymację prawną organizacjom społecznym do inicjowania tego typu postępowań. Dalej podniesiono, iż Stowarzyszenie jasno i precyzyjnie wykazało, jakie wady prawne nosi skarżona decyzja Burmistrza Miasta Nowy Targ. Wbrew temu co twierdzi SKO, eliminowanie rozstrzygnięć rażąco naruszających prawo zawsze leży w interesie społecznym i żadna żonglerka słowna uprawiana przez SKO tego nie zmieni.

W związku z powyższym Stowarzyszenie w całości podtrzymało swoje stanowisko wyrażone w skardze na nienależyte wykonywanie zadań przez organ Gminy Nowy Targ skierowanej w dniu 12.03.2013r. do Wojewody Małopolskiego oraz w piśmie skierowanym do SKO w niniejszej sprawie w dniu 20.05.2013r. Ponowne przytaczanie argumentów Stowarzyszenie Obrona Zwierząt uznało za niecelowe i nielogiczne.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu po zapoznaniu się z aktami przedmiotowej sprawy i podniesionymi zarzutami zważyło co następuje:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu w obecnym składzie orzekającym uznało, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe i nie ma podstaw do jego uchylecia.

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 § 2 art. 31 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.

Zgodnie zatem z treścią art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w sprawie na prawach strony wymaga łącznego wystąpienia dwóch przesłanek:

- 1) uzasadnione jest to celami statutowymi tej organizacji,
- 2) i przemawia za tym interes społeczny.

Przesłanki te muszą wystąpić łącznie, a spełnienie ich podlega ustaleniu właściwego organu administracji publicznej rozpoznającego sprawę. Sąd dokonuje oceny prawidłowości ustalenia przez organy administracji publicznej spełnienia przesłanek dopuszczenia organizacji społecznej do udziału na prawach strony w postępowaniu. Przy ustalaniu spełnienia przesłanek dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca. Dopuszczenie innego podmiotu, który nie broni własnego interesu prawnego zmienia układ praw procesowych strony, przyznając te prawa też

innemu podmiotowi. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt: II OSK 897/08; LEX nr 549644).

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

Zauważyć 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. 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.

Tut. Kolegium w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela stanowisko zawarte w kwestionowanym postanowieniu. W szczególności, że przesłanka istnienia „uzasadnionego celu statutowego” została w niniejszym przypadku spełniona, natomiast wymagana przez art. 31 § 1 k.p.a. przesłanka występowania interesu społecznego, uzasadniającego wszczęcie postępowania nadzorczego, nie została przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt wykazana.

Jedyna okoliczność podnoszona we wniosku o wszczęcie postępowania, uzupełnionym pismem z dnia 20.05.2013r., jak również we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, mająca bardzo ogólny charakter, z której wynika, iż eliminacja rozstrzygnięć rażąco naruszających prawo zawsze leży w interesie społecznym, nie przesądza w ocenie tut. Kolegium o istnieniu w niniejszym przypadku interesu społecznego w unieważnieniu przedmiotowej decyzji. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt powołało się bowiem jedynie na szeroko pojęty i niesprecyzowany interes społeczny. Tut. Kolegium w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela stanowisko Kolegium zawarte w postanowieniu z dnia 24.07.2013r., znak: SKO-OS-4170-23/13, iż 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 zresztą 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 w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Nowy Targ z dnia 31 października 2008r., znak: ISiP:6431/08.**

W związku z powyższym nie zasługują na uwzględnienie okoliczności podnoszone we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, bowiem nie wskazują na żadne nowe okoliczności, które mogłyby mieć wpływ na rozstrzygnięcie, a jedynie stanowią polemikę z twierdzeniami zawartymi w uzasadnieniu kwestionowanego postanowienia.

Tut. Kolegium stwierdza, iż Stowarzyszenie Obrona Zwierząt również we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie wykazało istotnych i ważnych z punktu widzenia społecznego wartości w odniesieniu do przedmiotu postępowania w niniejszej sprawie. Trzeba podkreślić, iż organizacja społeczna powinna wykazać zasadność udziału w postępowaniu, ponieważ jej udział w sprawie nie jest obojętny dla stron, zwłaszcza gdy reprezentują przeciwstawne interesy. W związku z powyższym interes społeczny wymaga konkretyzacji poprzez wskazanie przez wnioskodawcę wartości istotnych ze społecznego punktu widzenia i odniesienia ich do przedmiotu postępowania.

Zgodnie z nowszym orzecznictwem sądowym organizacja społeczna domagająca się dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu lub żądająca wszczęcia postępowania ze względu na interes społeczny ma obowiązek szczególnie starannego wykazania istnienia

takiego interesu społecznego w danym postępowaniu (zob. np. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2012 r., II OSK 122/11, LEX nr 1251768).

W niniejszej sprawie Stowarzyszenie Obrona Zwierząt powołało się jedynie na szeroko pojęty i niesprecyzowany interes społeczny, pomimo iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu pismem z dnia 18.04.2013r. wzywało w/w Stowarzyszenie do wykazania interesu społecznego.

Mając powyższe na uwadze, tut. Kolegium postanowiło utrzymać w mocy swoje postanowienie z dnia 24.07.2013r., znak: SKO-OŚ-4170-23/13 i na podstawie powołanych przepisów prawa orzekło jak w sentencji.

Postanowienie niniejsze jest ostateczne.

Może być zaskarżone pod względem jego niezgodności z prawem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, ul. Rakowicka 10, w terminie 30 dni od daty jego otrzymania za pośrednictwem tut. Kolegium.

ETATOWY CZŁONEK
KOLEGIUM

Beata Kuczyńska

ETATOWY CZŁONEK
KOLEGIUM

Monika Gargul-Gryl

ETATOWY CZŁONEK
KOLEGIUM

Bożena Wawrzyniak

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,
7. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Nowym Sączu,
8. MZWiK w Nowym Targu.