



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 maja 2016 roku

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Grzegorz Czerwiński
Sędziowie	{ sędzia NSA Andrzej Gliniecki
	{ sędzia del. WSA Teresa Zyglewska /spr./
Protokolant	asystent sędziego Tomasz Muszyński

po rozpoznaniu w dniu 30 maja 2016 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie
z dnia 28 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Kr 104/14
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie
na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu
z dnia 9 września 2013 r. nr SKO-OŚ-4170-76/13
w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia
nieważności decyzji

oddala skargę kasacyjną



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Mariusz Gufnara
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 28 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Kr 104/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu z dnia 9 września 2013 r. nr SKO-OŚ-4170-76/13 o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji – zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt oraz na prowadzenie działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami (wytapywanie bezdomnych zwierząt, usuwanie zwierząt martwych).

Ze stanu faktycznego sprawy przyjętego przez Sąd I instancji za podstawę rozstrzygnięcia wynika, że Burmistrz Miasta Nowy Targ ostateczną decyzją z 31 października 2008 r. znak: ISiP:6431/08, wydaną na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz art. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2005 r., nr 236, poz. 2008 ze zm.), zezwolił Celinie Pawluśkiewicz na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt przy ul. Kokoszów 101 w Nowym Targu oraz na prowadzenie działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami na terenie miasta Nowy Targ w okresie od dnia 31 października 2008 r. do dnia 30 października 2018 r.

W piśmie 12 marca 2013 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie zwróciło się do Wojewody Małopolskiego z wnioskiem o stwierdzenie nieważności tej decyzji, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Stowarzyszenie powołało się na art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. jako podstawę prawną do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania nieważnościowego. Wnioskodawca podkreślił, że wszczęcie postępowania nadzwyczajnego w tej sprawie leży w interesie społecznym, ponieważ decyzja objęta wnioskiem o stwierdzenie nieważności rażąco narusza prawo.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze postanowieniem z 24 lipca 2013 r., nr SKO-OŚ-4170-23/13, na podstawie art. 157 § 1 i 2 w zw. z art. 31 § 2 k.p.a. oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odmówiło wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Nowy Targ. Zdaniem organu Stowarzyszenie nie wykazało, że spełnia obie przesłanki do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji, określone w art. 31 § 1 k.p.a.

W uzasadnieniu Kolegium stwierdziło, że celem stowarzyszenia jest działanie na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania i zapewnienia im opieki oraz kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt. Jak wynika ze statutu, Stowarzyszenie realizuje swoje cele m. in. poprzez zwalczanie przejawów znęcania się nad zwierzętami, działanie w ich obronie i niesienie im pomocy oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska. Na tej podstawie organ przyjął, że działalność stowarzyszenia wiąże się ściśle z przedmiotem decyzji objętej wnioskiem o stwierdzenie nieważności.

Zdaniem organu, argumenty stowarzyszenia zawarte we wniosku o wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji oraz w piśmie z dnia 20 maja 2013 r., że reprezentuje interes społeczny w tej sprawie, są ogólne i niedostateczne. W związku z tym nie pozwalają przyjąć, że wnioskujący o wszczęcie postępowania działa w interesie społecznym. Zasadność podstaw sformułowanych we wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji nie ma znaczenia dla oceny istnienia (nieistnienia) interesu społecznego wnioskodawcy we wszczęciu postępowania w tej sprawie.

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.

Organ zwrócił uwagę, że Celina Pawluśkiewicz prowadzi schronisko na podstawie zezwolenia od 1 kwietnia 1994 r., a Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła w jego funkcjonowaniu nieprawidłowości. Co więcej, zdaniem organu stwierdzenie nieważności decyzji, której przedmiotem jest prowadzenie działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt byłoby działaniem mogącym naruszać interes społeczny.

W uzasadnieniu postanowienia organ stwierdził, że 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.

We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z 5 lipca 2013 r. Stowarzyszenie powtórzyło argumenty zawarte we wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji

i zarzuciło organowi niewystarczające (nierzetelne) i sprzeczne z prawem przeanalizowanie wniosku. Zdaniem strony, Kolegium „nie jest zainteresowane” usuwaniem z obrotu prawnego rozstrzygnięć rażąco sprzecznych z prawem, pomimo że stowarzyszenie jasno i precyzyjnie podało, jakie wady prawne zawiera kwestionowana decyzja (zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt oraz na prowadzenie działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami). Zdaniem wnioskodawcy, eliminowanie rozstrzygnięć rażąco naruszających prawo zawsze leży w interesie społecznym.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu postanowieniem z dnia 9 września 2013 r. utrzymało w mocy zaskarżone postanowienie. Zdaniem organu wnioskodawca we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie podał żadnych nowych okoliczności mających wpływ na rozstrzygnięcie, jedynie podjął polemikę ze stanowiskiem organu wyrażonym w uzasadnieniu postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji. Tymczasem organizacja społeczna domagająca się dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu lub żądająca wszczęcia postępowania ze względu na interes społeczny ma obowiązek szczególnie starannego wykazania interesu społecznego w tym postępowaniu.

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie zaskarżyło to postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Stowarzyszenie stwierdziło, że we wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji wyraźnie poddało, dlaczego decyzja Burmistrza Miasta Nowy Targ rażąco narusza art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (sprzeczne z tym przepisem określenie obszaru działki schroniska). Z kolei eliminowanie rozstrzygnięć rażąco naruszających prawo zawsze leży w interesie społecznym, co wynika wprost z konstytucyjnej zasady praworządności. W przypadku rażącego naruszenia prawa nie można żądać od organizacji społecznej szczegółowej argumentacji za istnieniem interesu społecznego w wszczęciu oraz w udziale organizacji w postępowaniu administracyjnym, bo to deprecjonowałoby fundamentalne zasady porządku prawnego. Dla poparcia swojego stanowiska strona skarżąca odwołała się do wyroków: Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 31 sierpnia 2012 r. sygn. akt I ACa 582/12, Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 339/07

oraz uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 8 listopada 1956 r. sygn. akt CO 20/56.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, oddalając skargę Stowarzyszenia podzielił stanowisko organu odnośnie tego, że skarżący nie wykazał, że za wszczęciem postępowania o stwierdzenie nieważności przemawia interes społeczny. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie organ prawidłowo uznał, że Stowarzyszenie Obrony Zwierząt w Jędrzejowie w żaden sposób nie wykazało, że interes społeczny uzasadnia stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą na terenie Nowego Targu jest od wielu lat prowadzone przez Celinę Pawluśkiewicz schronisko dla bezdomnych zwierząt. W ocenie Sądu należy się zgodzić ze stanowiskiem Kolegium, że wręcz przeciwnie – stwierdzenie nieważności tej decyzji prowadzioby do naruszenia interesu społecznego. Zakłóciłoby bowiem prowadzenie pożytecznej i niezbędnej z punktu widzenia interesu społecznego działalności polegającej na wyłapywaniu bezdomnych zwierząt i prowadzeniu dla nich schroniska w Nowym Targu. Nie można też uznać, że o interesie społecznym świadczy w tym przypadku podnoszony przez wnioskującego o wszczęcie postępowania zarzut rażącego naruszenia prawa decyzją z 31 października 2008r. Te kwestie są badane przez organ dopiero po wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności.

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie zaskarżyło wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Kr 104/14 w całości skargą kasacyjną, wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie kosztów postępowania.

Wnoszący skargę kasacyjną zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 31 § 1 k.p.a., polegające na błędnym przyjęciu, że za żądaniem wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Nowy Targ z 31 października 2008 r. nie przemawia interes społeczny.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wnoszący skargę kasacyjną podkreślił, że nie można żądać od organizacji społecznej podania szczegółowego uzasadnienia naruszenia interesu społecznego, jeżeli kwestionowana decyzja rażąco narusza prawo. W takiej sytuacji należy wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności, a następnie ocenić, czy zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności.

Stowarzyszenie podkreśliło, że w toku postępowania w tej sprawie dostatecznie wykazało na czym polega korzyść dla interesu społecznego w wyeliminowaniu zezwolenia udzielonego Celinie Pawluśkiewicz. Mianowicie, decyzja ta określa położenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w Nowym Targu (ul. Kokoszków 101), a więc stanowi jedynie o miejscu świadczenia usług przez przedsiębiorcę. Tymczasem pominięcie w treści decyzji określenia obszaru działalności schroniska jest oczywiście sprzeczne z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi że jest to obligatoryjny element zezwolenia. Ustawa wyraźnie rozróżnia „miejsce świadczenia usług” od „obszaru działalności”. To pierwsze jest podstawą do określenia organu właściwego do wydania zezwolenia (art. 7 ust. 6 ustawy), a także zastosowania odpowiedniego prawa miejscowego (art. 7 ust 3 ustawy). To drugie, czyli określenie „obszaru” jest zaś merytorycznym przedmiotem wniosku oraz istotną treścią decyzji o zezwoleniu.

W tej sytuacji nie jest prawidłowe niedostrzeganie różnicy między „miejscem” a „obszarem”. Ustawa nie definiuje „obszaru działalności”, niemniej należy przyjąć, że jest to obszar, z którego pochodzą zwierzęta przyjmowane do schroniska (teren, na którym zostały znalezione).

Prowadzi to do zatarcia odpowiedzialności nadzorczej gmin z tytułu udzielonego zezwolenia, gdyż gmina wysyłająca zwierzęta do „obcego” schroniska nie ponosi takiej odpowiedzialności z braku środków nadzoru, natomiast gmina właściwa miejscowo dla schroniska nie chce ponosić i unika odpowiedzialności za los „nie swoich” zwierząt. Błędna interpretacja „obszaru działalności” w zezwoleniach dla schronisk dla zwierząt prowadzi do omijania celu, w jakim działalność ta w ogóle została podana regulacji. Definicja tego interesu, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium RP (Dz.U. z 2010 r., nr 47, poz. 278) upatruje go m. in. w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i zdrowiu zwierząt.

Organ administracji nie skorzystał z uprawnienia do złożenia odpowiedzi na skargę kasacyjną, natomiast uczestnik postępowania Celina Pawluśkiewicz w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniosła o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej powoływanej jako p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania.

W przedmiotowej sprawie Sąd nie dopatrzył się zaistnienia enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania, zatem przedmiotową skargę kasacyjną należało rozpoznać w granicach zakreślonych podniesionymi w jej treści zarzutami.

Skarga kasacyjna nie jest uzasadniona i dlatego podlega oddaleniu.

Odnosząc się do zarzutu sformułowanego w skardze kasacyjnej, trzeba stwierdzić, że skarżący kasacyjnie podnosi naruszenie art. 31 § 1 k.p.a. bez przywołania, który z punktów tego artykułu stanowi przedmiot zarzutu. Jednakże z opisu zawartego w tym zarzucie wynika jednoznacznie, że przedmiotem skargi kasacyjnej jest art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. w zakresie w jakim Sąd I instancji zaaprobował stanowisko organu, iż skarżący kasacyjnie nie wykazał istnienia interesu społecznego przemawiającego za wszczęciem postępowania o stwierdzenie nieważności zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt.

Powyższy zarzut nie jest oparty na usprawiedliwionych podstawach.

Z przepisu art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. wynika, że 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.

Należy na wstępie podkreślić, że rozstrzygając w tej kwestii organ każdorazowo ocenia, czy udział organizacji społecznej w sprawie leży w interesie społecznym. Nawet jeśli udział organizacji społecznej jest uzasadniony jej celami statutowymi (jak to miało miejsce w rozpoznawanej sprawie) organ administracji publicznej może uznać jej żądanie za niezasadne. Jest oczywiste, 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, których wymiar wykracza poza interesy stron postępowania, dotyczy bowiem określonej społeczności, ma znaczenie ogólne, społeczne. W takiej sprawie interes

indywidualny strony (stron) może kolidować z interesem określonej zbiorowości społecznej i dlatego, poza stronami, udział w postępowaniu powinien mieć również zapewniony reprezentant interesu ogólnego, społecznego. Takim reprezentantem jest w świetle procedury administracyjnej organizacja społeczna, jeżeli do udziału w postępowaniu nie motywują ją jej własne interesy.

Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu I instancji, że Stowarzyszenie nie wyjaśniło, że kieruje się interesem społecznym.

Argumentacja, że stwierdzenie nieważności decyzji rażąco naruszającej prawo leży w interesie społecznym prowadzi do wniosku, że w każdej sprawie mającej związek ze statutową działalnością organizacji społecznej ta organizacja mogłaby żądać wszczęcia postępowania nadzwyczajnego wyłącznie na podstawie zarzutu, że decyzja, która miałaby być skontrolowana w tym postępowaniu rażąco narusza prawo. Tak szerokie rozumienie interesu społecznego, o którym mowa w art. 31 § 1 k.p.a. godziłoby w zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. Konieczne jest zatem wykazanie, że funkcjonowanie w obrocie prawnym decyzji, której zarzuca się wadę nieważności wywołuje skutki niedające się pogodzić z interesem społecznym. We wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji – zezwolenia z 31 października 2008 r. Stowarzyszenie tego wymagania nie spełniło. Z uzasadnienia tego wniosku nie wynika, że działanie schroniska oparte na decyzji – zezwoleniu dotkniętej wskazanymi przez Stowarzyszenie wadami prawnymi szkodzi interesowi społecznemu.

Powyższe okoliczności wskazują na zasadność stanowiska Sądu I instancji, przedstawione bowiem uzasadnienie wniosku nie jest wystarczające dla wykazania istnienia po stronie skarżącego kasacyjnie interesu społecznego. Tak sformułowany wniosek nie może być uznany za spełniający wymóg wykazania przez organizację społeczną przesłanek z art. 31 § 1 k.p.a. i nie może prowadzić do uznania, że Stowarzyszenie wykazało istnienie interesu społecznego uzasadniającego wszczęcie postępowania nieważnościowego. Podane przez skarżącego kasacyjnie okoliczności mają bardzo ogólny charakter. Podkreślić należy, że bez skonkretyzowania interesu społecznego i bez odniesienia go do poszczególnej, indywidualnej sprawy, organizacja społeczna nie może skutecznie skorzystać z instytucji przewidzianej w art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a.

Sąd nie podziela natomiast stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wyrażonego w zaskarżonym wyroku, że interes organizacji społecznej do występowania w cudzej sprawie musi mieć, w każdym przypadku, niższą rangę niż interes strony, zwłaszcza że interes strony przeważnie pozostaje w sprzeczności z interesem organizacji społecznej przystępującej do postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że intencją ustawodawcy było dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze reprezentanta interesu społecznego niezależnie od tego, jaki jest jej stosunek do sprawy. Organizacja społeczna może zatem również popierać żądanie, jeżeli uzna za możliwe pogodzenie interesu jednostkowego stron postępowania z interesem społecznym. Z treści art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. nie wynikają bowiem żadne prerogatywy dla interesu społecznego, który, ze względu na udział organizacji społecznej w postępowaniu powinien uzyskać pierwszeństwo przed interesem strony i odwrotnie - ze względu na pierwszeństwo interesu indywidualnego należy ograniczać udział organizacji społecznej w postępowaniu do przypadków wyjątkowych.

Mając to wszystko na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 w związku z art. 183 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Mariusz Sufnara
starszy sekretarz sądowy