

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 marca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Renata Czeluśniak
Sędziowie: Sędzia WSA Krystyna Daniel (spr.)
Sędzia WSA Paweł Darmoń
Protokolant: Katarzyna Paszko-Fajfer

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 marca 2014 r.
sprawy ze skargi 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
w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności
decyzji

skargę oddala.



Na oryginalne właściwe podpisy
za zgodność
Starszy Sekretarz Sądowy
Jolanta Adamska

UZASADNIENIE

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu postanowieniem z 24.07.2013 r., podstawie art. 157 § 1 i § 2, w związku z art 156 § 1 pkt 2 oraz art. 31 § 2 k.p.a., a także art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2012r. poz. 391), odmówiło wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Nowy Targ z 31.10.2008r., znak: ISiP:6431/08 zezwalającej 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.

W uzasadnieniu organ podał, że pismem z 12.03.2013r., sprecyzowanym pismem z 20.05.2013 r., Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosło o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Nowy Targ z 31.10.2008r., z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa.

Organ wskazał, że zgodnie z art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. 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. 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 Kolegium, ta przesłanka została spełniona. 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, działanie 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 niniejszemu ogółowi. Nie jest on ustalony raz na zawsze, lecz jest zmienny w czasie, a nawet w danym czasie jest często rozumiany niejednolicie. 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 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 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 Kolegium, unieważnienie decyzji, której przedmiotem jest prowadzenie działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt byłoby działaniem, mogącym naruszać interes społeczny. Organ zwrócił uwagę, że 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 2010 r. kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, podczas której nie stwierdzono nieprawidłowości.

We wniosku Stowarzyszenie Obrona Zwierząt powołało się jedynie na szeroko pojęty i niesprecyzowany interes społeczny. 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.

Kolegium podkreśliło, 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.

Wreszcie organ podniósł, że 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 k.p.a., natomiast organ administracji ma obowiązek zweryfikować, czy przedstawiona przez Stowarzyszenie argumentacja uzasadnia jego żądanie.

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosło o ponowne rozpoznanie sprawy. Zarzuciło, że organ unika podjęcia wysiłku rzetelnego przeanalizowania dotychczasowej argumentacji Stowarzyszenia zgodnie z przepisami prawa i zasadami logiki oraz ignoruje orzecznictwo sądów powszechnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, przyznające legitymację prawną organizacjom społecznym do inicjowania tego typu postępowań. SKO nie jest zainteresowane usuwaniem z obrotu prawnego rozstrzygnięć rażąco sprzecznych z prawem, pomimo 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.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu postanowieniem z 9.09.2013 r., SKO-OŚ-4170-76/13, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 144 i art. 157 § 1 i § 2 oraz art. 156 § 1 pkt 2 i art. 31 § 2 k.p.a., a także art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, utrzymało zaskarżone postanowienie w mocy.

W uzasadnieniu Kolegium podzieliło stanowisko zawarte w kwestionowanym postanowieniu. Uznało zatem, 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 20.05.2013r., jak również we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, ma bardzo ogólny charakter i wynika z niej, iż eliminacja rozstrzygnięć rażąco naruszających prawo zawsze leży w interesie społecznym. Nie przesądza o istnieniu w niniejszym przypadku interesu społecznego w unieważnieniu przedmiotowej decyzji. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt powołało się na szeroko pojęty i niesprecyzowany interes społeczny. 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 30.01.2013r, sygn. akt: II SA/Kr 1562/12.

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

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego W Nowym Sączu domagając się uchylecia obydwu wydanych przez organ postanowień.

W uzasadnieniu strona skarżąca wskazała, że we wniosku wyraźnie wskazano na rażące naruszenie prawa w decyzji Burmistrza Miasta Nowy Targ, polegające m. in. na określeniu obszaru działki schroniska sprzecznie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. 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 31.08.2012 r., I ACa 582/12, NSA z 12.06.2007 r., II OSK 339/07 oraz uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 08.11.1956 r., I CO 20/56. Nadto strona skarżąca wskazała, że Kolegium nie podało w jaki sposób unieważnienie decyzji mogłoby naruszać interes społeczny. Wręcz przeciwnie eliminowanie rozstrzygnięć rażąco sprzecznych z prawem zawsze leży w interesie społecznym. Strona skarżąca przedstawiła również swoje stanowisko dlaczego pominięcie w treści decyzji określenia obszaru działalności schroniska stanowi rażące naruszenie prawa.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu wniosło o oddalenie skargi i podtrzymało swoje stanowisko przedstawione w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył co następuje:

Stosownie do treści art. 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) zwanej dalej w skrócie p.p.s.a, sądy administracyjne powołane są do kontroli działalności administracji publicznej, w tym w zakresie legalności decyzji administracyjnych i stosują środki określone w ustawie (art. 1 i art. 3 p.p.s.a). W ramach swej kognicji sąd bada czy przy wydawaniu zaskarżonego aktu nie doszło do naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania administracyjnego, nie będąc przy tym związanym granicami skargi, stosownie do dyspozycji z art. 134 § 1 p.p.s.a

Skarga jest niezasadna.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 31 § 1 kpa organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1. wszczęcia postępowania, 2. dopuszczenia do udziału w postępowaniu jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

A zatem, warunkiem dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu jest jednoczesne spełnienie obu wskazanych w nim przesłanek, co oznacza, że: musi to być uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i musi za tym przemawiać interes społeczny. Należy przy tym podkreślić, że przy ustalaniu

spełnienia przesłanek dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca (por. wyrok NSA z II OSK z 31. 01. 2012 r. sygn.. akt II OSK 2161/10) .

W rozpatrywanej sprawie niesporne jest, że skarżące Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie zgodnie ze swoimi celami statutowymi spełnia pierwszą przesłankę wskazaną w cyt. art. 31 § 1 kpa. Wynika to wprost z celów działania ww. Stowarzyszenia wskazanych w Krajowym Rejestrze Sądowym, którego wydruk z 14 maja 2013 r. został przedłożony w aktach administracyjnych sprawy. Zgodnie z rubryką nr 3 KRS celami Stowarzyszenia są m. in. działanie na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienia im opieki, prowadzenie działań zmniejszających populację bezdomnych zwierząt, a w szczególności akcji adopcyjnych; tworzenie schronisk dla zwierząt, prowadzenie ich we własnym zakresie w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego oraz w formie zleconej; wylapywanie bezpańskich zwierząt itp. Oznacza to, że statutowe cele Stowarzyszenia pozostają w związku z decyzją Burmistrza Miasta Nowy Targ z 31.10.2008 r., znak: ISiP:6431/08, którą zezwolono 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, a w stosunku do której Stowarzyszenie złożyło wnioski o stwierdzenie nieważności.

W sprawie sporne jest natomiast, czy zachodzi druga przesłanka warunkująca dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, to znaczy, czy za dopuszczeniem ww. Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu przemawia interes społeczny. Odnosząc się do powyższego, trzeba uznać, że stanowisko Samorządowego Kolegium Odwoławczego W Nowym Sączu, zgodnie z którym Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie nie wykazało, że za dopuszczeniem Stowarzyszenia do udziału w przedmiotowym postępowaniu przemawia interes społeczny jest prawidłowe. Kolegium rozpoznając dwukrotnie powyższą kwestię zasadnie stwierdziło w zaskarżonym postanowieniu oraz poprzedzającym go postanowieniu z 24 lipca 2013 r. , że Stowarzyszenie jedynie wskazało ogólnikowo na czym miałby polegać ów interes społeczny w stwierdzeniu nieważności decyzji Burmistrza M. Nowy Targ z 31. 10. 2008 r. w sytuacji gdy Celina Pawluśkiewicz od wielu lat prowadzi schronisko (tj. od 1994 r.), a decyzja,

którą kwestionuje skarżące Stowarzyszenie jest kolejną zezwalającą p. Pawluśkiewicz na prowadzenie tego rodzaju działalności.

Trzeba wskazać, że jakkolwiek pojęcie "interesu społecznego" nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa to w każdej sytuacji powołania się na interes prawny należy dokonać jego indywidualizacji. Nadto, trzeba mieć na uwadze, że interes organizacji społecznej do występowania w cudzej sprawie musi mieć niższą rangę niż interes strony, zwłaszcza, że interes strony przeważnie pozostaje w sprzeczności z interesem organizacji społecznej, przystępującej do postępowania, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie. W rezultacie ocena wystąpienia przesłanki interesu społecznego w dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu należy do organu administracji. Organizacja społeczna powinna zatem wykazać zasadność udziału w postępowaniu, ponieważ jej udział w sprawie nie jest obojętny dla stron, zwłaszcza gdy reprezentują przeciwstawne interesy (por. wyrok NSA z 31. 01. 2012 r. , sygn. akt II OSK 2161/10).

Odnosząc powyższe uwagi do rozpatrywanej sprawy należy wskazać, 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 prowadzone przez Celinę Pawluśkiewicz schronisko dla bezdomnych zwierząt a nadto wyłapywanie bezdomnych zwierząt na terenie Nowego Targu, umieszczanie ich w schronisku oraz usuwanie zwierząt martwych z terenu Nowego Targu. W ocenie Sądu należy się zgodzić ze stanowiskiem Kolegium, które wskazało, iż wręcz przeciwnie - to unieważnienie ww. decyzji prowadziłoby do naruszenia interesu społecznego polegającego na wyłapywaniu bezdomnych zwierząt i prowadzeniu dla nich schroniska w Nowym Targu. Nadto nie można uznać, że przesłanką interesu społecznego wymaganą normą z art. 31 § 1 kpa uzasadniającą wszczęcie postępowania nieważnościowego - z wniosku Stowarzyszenia - jest zarzut rażącego naruszenie prawa w treści kwestionowanej decyzji, a więc przesłanka która jest badana przez organ dopiero po skutecznym wszczęciu postępowania. A zatem organ prawidłowo odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji, biorąc za podstawę normę z art. 157 § 1 i 2 i z art. 31 § 2 kpa.

Z tych względów na podstawie art. 151 ustawy p.p.s.a należało orzec jak w sentencji.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność
Starszy Sekretarz Sądowy

Jołanta Adamska