

ODPIS



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 października 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący	SWSA Jacek Bursa
	SWSA Agnieszka Nawara - Dubiel (spr.)
	SWSA Paweł Darmań

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 28 października 2016 r.

sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie
na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 28
kwietnia 2016r. znak SKO.DG/4131/2/2016 w przedmiocie stwierdzenia
niedopuszczalności odwołania

uchyla zaskarżone postanowienie



Na oryginale własnoręczne podpisy
Za zgodność
Starszy Sekretarz Sądowy
Jolanta Adamska

UZASADNIENIE

W dniu 16 sierpnia 2015 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie złożyło wniosek na podstawie art. 31 § 1 KPA o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt udzielonego decyzją Wójta Gminy Raclawice znak RO.6140.1.2011 z dnia 16 września 2011r. zezwalającą Janowi Michalskiemu na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, z powodu naruszania warunków zezwolenia.

W dniu 26 sierpnia 2015 r. Wójt Gminy Raclawice zawiadomił, że na podstawie art. 61 § 4 Kpa wszczyna z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Raclawice wydanego decyzją Wójta Gminy Raclawice w dniu 16 września 2011 r. znak RO.6140.1.2011 w związku z wpływieniem wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie.

W dniu 14 stycznia 2016 r. Wójt Gminy Raclawice wydał decyzje nr RO.6140.15.8 o odmowie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Raclawice nr RO.6140.1.2011 z dnia 16 września 2011r. wydanego Janowi Michalskiemu prowadzącemu działalność pn. PLAMA Jan Michalski z siedzibą w Raclawicach nr 91, z uwagi na brak naruszeń jego postanowień.

Od powyższej decyzji odwołanie wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie postanowieniem z dnia 28 kwietnia 2016r. znak SKO.DG/4131/2/2016 stwierdziło niedopuszczalność odwołania. W uzasadnieniu wskazało, że zgodnie z art. 134 KPA organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Postanowienie w tej sprawie jest ostateczne. Niedopuszczalność odwołania może wynikać z przyczyn przedmiotowych, jak też z przyczyn podmiotowych.

Kolegium stwierdziło, iż niedopuszczalność odwołania z przyczyny podmiotowej zachodzi w rozpatrywanym przypadku, bowiem odwołanie zostało

wniesione przez podmiot, który nie jest stroną ani dopuszczoną do udziału w postępowaniu na prawach strony organizacją społeczną.

Kolegium podzieliło stanowisko WSA w Krakowie (jednak bez przytoczenia sygnatury i daty wyroku), który w analogicznym przypadku wskazał, że ani wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego z inicjatywy organizacji społecznej, ani fakt, że w toku postępowania organizacja była zawiadamiana o podejmowanych czynnościach, ani w końcu doręczenie jej decyzji 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 organizacja taka była stroną (uczestnikiem postępowania na prawach strony). Nie można zatem przyjąć, tak jak to sugeruje strona skarżąca, że do dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, nie jest konieczne wydanie przez organ odrębnego postanowienia o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu.

W omawianej sytuacji, skoro stowarzyszenie nie złożyło wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu i w związku z tym organ nie wydał postanowienia na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 i § 2 k.p.a., nie może być również mowy o naruszeniu art. 10 k.p.a. W rozpoznawanej sprawie, wobec braku formalnego dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, aktywność Towarzystwa mogła się mieścić jedynie w ramach możliwości, jakie daje przepis art. 31 § 5 k.p.a.

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. Reasumując wskazano, iż odwołanie Stowarzyszenia Obrona Zwierząt nie zostało złożone przez stronę postępowania ani przez dopuszczoną do udziału w postępowaniu na prawach strony organizację społeczną. Powyższe oznacza, iż Kolegium jest zobowiązane stwierdzić niedopuszczalność odwołania na zasadzie art. 134 k.p.a.

Skargę na powyższe postanowienie złożyło stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie. Kwestionowanemu postanowieniu strona skarżąca zarzuciła naruszenie :

1. art. 134 k.p.a. poprzez stwierdzenie niedopuszczalności odwołania, pomimo istnienia podstaw do jego merytorycznego rozpoznania, tj. występowania po stronie organizacji społecznej wnoszącej odwołanie waloru uczestnika postępowania na prawach strony;
2. art. 31 § 1 i § 3 k.p.a. poprzez stwierdzenie niedopuszczalności odwołania, które zostało uzasadnione przez SKO nieuprawnionym przyjęciem, że formalny brak wydania przez organ administracyjny I instancji postanowienia o dopuszczeniu organizacji, która zainicjowała postępowanie, do udziału w nim, niweczy jej uprawnienia jako uczestnika tego postępowania na prawach strony, podczas, gdy analiza materiału dowodowego wskazuje, że organ administracyjny w trakcie trwania postępowania traktował skarżącego jak uczestnika postępowania na prawach strony, m. in. zawiadamiał o podejmowanych czynnościach oraz doręczał pisma;
3. art. 31 § 2 k.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, tj. nieprawidłową interpretację i nieuprawnione przyjęcie, że organ administracyjny nie wydając postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, dał wyraz temu, że nie dopuszcza tej organizacji do udziału w postępowaniu, gdyż rzekomo organizacja winna w tym przedmiocie złożyć wyraźnie sformułowany, nowy wniosek, podczas gdy w rzeczywistości nie musi ona osobno żądać dopuszczenia jej do udziału we wszczętym z jej inicjatywy postępowaniu;
4. art. 7 k.p.a. poprzez niedokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, tj. niedostrzeżenie przez SKO, że organ administracyjny I instancji dopuścił się naruszenia art. 9 k.p.a. wskutek niepoinformowania skarżącego, że wniosek o wszczęcie postępowania jest rzekomo niepełny, jeśli skarżący chce brać udział w postępowaniu na prawach strony, a nie złożył w tym przedmiocie formalnego wniosku, podczas gdy niewątpliwie celem zainicjowania przez skarżącego postępowania było branie w nim czynnego udziału na prawach strony;
5. art. 8 k.p.a. poprzez nieprawidłowe ustalenie niedopuszczalności odwołania skarżącego i pozostawienie go bez merytorycznego rozpoznania, co w istocie skutkuje obejściem przepisu art. 31 k.p.a., gdyż pozbawia czynnik społeczny kontroli instancyjnej wyniku postępowania wszczętego z jego inicjatywy, a więc jest

sposobem procedowania niebudzącym zaufania obywateli skupionych w pozarządowych organizacjach społecznych do władzy publicznej;

6. art. 124 § 2 k.p.a. poprzez niezawarcie uzasadnienia prawnego postanowienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Niniejsza sprawa została rozpoznana w postępowaniu uproszczonym, bowiem zgodnie z art. 119 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 poz. 270) - dalej „p.p.s.a.” sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie.

Stosownie do art. 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sądy administracyjne powołane są do kontroli zgodności z prawem działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Skarga jest uzasadniona.

Stosownie do treści 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.

Z powołanych regulacji wynika, że organizacja społeczna może żądać wszczęcia postępowania przy spełnieniu trzech kryteriów: po pierwsze postępowanie powinno dotyczyć osoby trzeciej, po drugie jest to uzasadnione celami statutowymi danej organizacji społecznej i po trzecie, gdy przemawia za tym interes społeczny. Jedynie wskazane kryteria mogą (i muszą) podlegać ocenie organu administracji publicznej.

Z kolei art. 31 § 2 k.p.a. wskazuje, że organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Organizacja społeczna występuje z wnioskiem na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. jednakże wszczęcie postępowania przez organ - w przypadku uznania żądania organizacji społecznej za uzasadnione - następuje z urzędu.

Wyjaśnić także należy, iż treść art. 31 § 1 k.p.a. nie wskazuje, że inicjatywa procesowa organizacji społecznej w sprawie dotyczącej innej osoby może przybrać jedynie następujące postaci: żądania tylko wszczęcia postępowania w sprawie innej osoby, żądania wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia do udziału w nim, żądania dopuszczenia do postępowania już toczącego się w sprawie zawistej przed organem administracyjnym w każdej instancji i w każdym trybie. W szczególności organizacja społeczna, która domaga się wszczęcia postępowania, nie musi żądać jednocześnie dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu. W wypadku, bowiem, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostanie uznane przez organ administracji publicznej za zasadne, organizacja społeczna uczestniczy w tym postępowaniu na prawach strony. Do uznania organizacji społecznej należy zaś, czy będzie uczestniczyła w postępowaniu wszczętym na jej żądanie (por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 00.98.1071), Lex/el. 2011 - komentarz do art. 31 kodeksu postępowania administracyjnego).

Organizacja społeczna może żądać wszczęcia postępowania w sprawie. Uwzględnienie jej wniosku prowadzi do wszczęcia postępowania z urzędu. Wniosek organizacji społecznej może zatem dotyczyć tych postępowań, które podlegają wszczęciu z urzędu, a postępowań wszczynanych na wniosek, tylko o ile zachodzą przesłanki z art. 61 § 2 Organizacja społeczna, która domaga się wszczęcia postępowania, nie musi żądać jednocześnie dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu. W wypadku gdy żądanie wszczęcia postępowania zostanie uznane przez organ administracji publicznej za zasadne, organizacja społeczna uczestniczy w tym postępowaniu na prawach strony. Do uznania organizacji społecznej należy zaś, czy będzie uczestniczyła w postępowaniu wszczętym na jej żądanie (Romańska, Marta. Art. 31. W: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wolters Kluwer, 2015.)

Zacytowane wyżej poglądy doktryny Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w całości podziela.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy podnieść trzeba, że po pierwsze wszczęte przez organ postępowanie w trybie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.) dotyczy "innej osoby" tj. przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych

zwierząt. Po wtóre z odpisu KRS Stowarzyszenia wynika, że jego cele i działania to głównie działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienia im opieki, kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt oraz działania w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, co jednoznacznie wskazuje, że pozostawały one w ścisłym związku z wszczętym przez Wójta Gminy Raclawice postępowaniem. Po trzecie w skarżące Stowarzyszenie Obrona Zwierząt występując do Wójta Gminy Raclawice z żądaniem wszczęcia postępowania na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt wykazało, że za wszczęciem tego postępowania przemawia interes społeczny.

W świetle powyższych okoliczności, należy stwierdzić, że skoro Wójt Gminy Raclawice uznał żądanie skarżącego Towarzystwa za uzasadnione i wszczął z urzędu postępowanie administracyjne na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach to tym samym skarżące stowarzyszenie uzyskało legitymację na podstawie art. 31 § 2 i § 3 k.p.a. do uczestniczenia w tym postępowaniu na prawach strony.

Z akt sprawy wynika, że przed organem I Instancji skarżące stowarzyszenie traktowane było jako uczestnik na prawach strony, w tym otrzymało zawiadomienie o wszczęciu postępowania, o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz doręczona mu została decyzja organu I instancji. Sąd w składzie rozpoznającym sprawę podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z 22 grudnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 2014/10, Lex 746872), że przyjmowanie przez organ oświadczeń i wniosków organizacji społecznej, a także doręczanie tej organizacji wydanych w sprawie decyzji oraz postanowień, może oznaczać, że organizacja została dopuszczona do udziału w postępowaniu.

Interpretacja art. 31 Kpa zaprezentowana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie cechuje się nadmiernym formalizmem i nie wynika z przedmiotowego przepisu, natomiast spowodowałaby mnożenie zarówno wniosków organizacji jak i postanowień organu o zasadniczo identycznych uzasadnieniach. Regułą jest, że jeśli organizacja społeczna żąda wszczęcia postępowania przez organ administracji publicznej, to oznacza, że chce w nim czynnie uczestniczyć. Dodatkowo wykładnia taka prowadzi do pozbawienia możliwości realnego działania

organizacji społecznej, w sprawach dla których została zorganizowana (utworzona), choć przecież ustawodawca nie bez powodu zawarł w Kodeksie Postępowania Administracyjnego art. 31 dający organizacjom społecznym konkretne uprawnienia procesowe. W interesie społecznym jest należyte i humanitarne traktowanie zwierząt, co wiąże się również z kontrolowaniem przestrzegania zasad postępowania ze zwierzętami, także bezdomnymi. Do sprawowania "społecznej kontroli" w tym zakresie powołane jest właśnie skarżące stowarzyszenie, które w związku ze złożonym wnioskiem stało się uczestnikiem postępowania na prawach strony. Organ II Instancji będzie zatem obowiązany rozpoznać odwołanie Stowarzyszenia uwzględniając te wytyczne Sądu.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, uznając skargę na zasadną, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit.c p.p.s.a. orzekł jak w wyroku.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność
Starszy Sekretarz Sądowy

Jolanta Adamska