

sygn. akt II OSK 55/17



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 grudnia 2018 roku

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Barbara Adamiak

Sędziowie: { sędzia NSA Jerzy Stelmasiak
sędzia del. WSA Marcin Kamiński (spr.)

Protokolant: starszy inspektor sądowy Anna Połoczańska

po rozpoznaniu w dniu 4 grudnia 2018 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 23 września 2016 r. sygn. akt II SA/GI 618/16
w sprawie ze skargi Beskid Żywiec sp. z o.o. z siedzibą w Żywcu
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej
z dnia 8 kwietnia 2016 r. nr SKO X/421/377/1/16
w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schronisk dla
bezdomych zwierząt

1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach,
2. zasądza od Beskid Żywiec sp. z o.o. z siedzibą w Żywcu na rzecz Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 477 (czterysta siedemdziesiąt siedem) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalnie własnoręcznie podpisy
Za zgodność z oryginałem

[Signature]
Starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt II SA/GI 618/16 – po rozpoznaniu skargi Beskid Żywiec Sp. z o.o. z siedzibą w Żywcu (skarżąca Spółka), na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku- Białej (organ odwoławczy) z dnia 8 kwietnia 2016 r. nr SKO X/421/377/1/16 w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt – uchylił zaskarżoną decyzję, umorzył postępowanie odwoławcze i zasądził od organu odwoławczego na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania.

Z uzasadnienia wyroku wynika, że Sąd I instancji przyjął za podstawę rozstrzygnięcia następujące ustalenia:

Stowarzyszenie „Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie pismem z dnia 24 września 2015 r. wystąpiło do Burmistrza Żywca (organ I instancji) o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt dla skarżącej Spółki. W ocenie Stowarzyszenia działalność spółki narusza prawo, gdyż teren jej działalności obejmuje obszar kilkunastu gmin na terenie dwóch województw. Taka działalność, w ocenie Stowarzyszenia, jest niezgodna z zezwoleniem z dnia 24 grudnia 2009 r. na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Żywca.

Decyzją z dnia 30 listopada 2015 r. nr IOŚ.7062-46/09/OŚ organ I instancji odmówił cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska. W ocenie organu przyjmowanie zwierząt spoza terenu miasta Żywiec nie stoi w sprzeczności z określeniem obszaru prowadzonej działalności „na terenie miasta Żywca”. Na skutek odwołania Stowarzyszenia organ odwoławczy decyzją z dnia 8 kwietnia 2016 r. nr SKO X/421/377/1/16 uchylił decyzję organu I instancji i przekazał sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu decyzji organ odwoławczy wskazał, że na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest definicji pojęcia „obszaru objętego zezwoleniem” (w istocie obszaru prowadzonej działalności). Organ podniósł jednak, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 marca 2015 r., sygn. II OSK 2136/13, stwierdził, że „nie sposób zgodzić się z

Sądem I instancji, iż okoliczność przyjmowania do (...) schroniska zwierząt wyłapanych poza granicami Gminy B. nie stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy”. Jednocześnie organ odwoławczy podniósł, iż organ I instancji nie zbadał, czy skarżąca Spółka nie prowadzi działalności na terenie innych gmin bez wymaganego zezwolenia. Ponadto organ odwoławczy uznał, iż organ I instancji winien uzupełnić postępowanie dowodowe w tym zakresie i w przypadku ustalenia, że taka sytuacja ma miejsce, wezwać skarżącą Spółkę do usunięcia naruszenia prawa.

Skarżąca Spółka wniosła skargę na powyższą decyzję. Oprócz zarzutów dotyczących sposobu prowadzenia postępowania (art. 6, 7 i 8 k.p.a.) skarżąca Spółka zarzuciła organowi odwoławczemu błędną wykładnię art. 11 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez utożsamienie zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na ochronie przed bezdomnymi zwierzętami i zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na prowadzeniu schronisk dla bezdomnych zwierząt.

Odpowiadając na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasową argumentację. W dniu 22 września 2016 r. do Sądu I instancji wpłynęło pismo Stowarzyszenia, w którym wniosło ono o oddalenie skargi, popierając stanowisko organu odwoławczego.

Wyrokiem z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt II SA/GI 618/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uchylił zaskarżoną decyzję, umorzył postępowanie odwoławcze oraz zasądził koszty postępowania.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wskazał, że postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt dla skarżącej Spółki zostało zainicjowane wnioskiem Stowarzyszenia „Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie. Jak jednak wynika z akt sprawy, postępowanie to zostało wszczęte z urzędu przez organ I instancji, zaś w aktach administracyjnych brak jest postanowienia, który statuowałby Stowarzyszenie jako podmiot występujący na prawach strony. W ocenie Sądu I instancji, w rozstrzyganej sprawie podmiot ten statusu takiego nie mógłby uzyskać. Zgodnie bowiem z art. 31 § 1 k.p.a., organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes

społeczny. Natomiast celami Stowarzyszenia „Obrona Zwierząt” (zgodnie z jego statutem) są: 1) działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienie im opieki, 2) kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt, 3) działania w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego. Sąd I instancji wskazał, że Stowarzyszenie nigdy nie kwestionowało prawidłowości wykonywania swych obowiązków w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt przez schronisko prowadzone przez skarżącą Spółkę. Wątpliwości dotyczyły co najwyżej sposobu prowadzenia schroniska poprzez przyjmowanie do niego zwierząt spoza terenu miasta Żywiec. W ocenie Sądu, trudno więc uznać, iż zagadnienie to mieści się „celach statutowych” tej organizacji społecznej. Nie można również uznać, iż działalność Stowarzyszenia, którego zamiarem jest likwidacja dobrze działającego schroniska dla zwierząt stanowi uzasadnienie występowania „interesu społecznego”, o którym mowa w art. 31 § 1 k.p.a. Sąd I instancji wyjaśnił, że w postępowaniu administracyjnym skuteczne odwołanie od decyzji administracyjnej mogą zasadniczo wnieść strona postępowania i podmiot występujący w nim na prawach strony (inne podmioty na mocy przepisów szczególnych). Uwzględniając poczynione wyżej ustalenia Sąd uznał, iż odwołanie od decyzji organu I instancji z dnia 30 listopada 2015 r. nr IOŚ.7062-46/09/OŚ złożył podmiot nie będący stroną postępowania ani też nie występujący w nim na prawach strony. Należało zatem umorzyć postępowanie odwoławcze.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosło Stowarzyszenie.

Stowarzyszenie zaskarżyło wyrok w całości, domagając się jego uchylecia w całości i przekazania sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpatrzenia.

Zaskarżonemu wyrokowi Stowarzyszenie zarzuciło naruszenie:

1) art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 3 p.p.s.a. poprzez brak dostatecznego wyjaśnienia podstawy prawnej wydanego przez Sąd I instancji rozstrzygnięcia, w tym lakoniczne odniesienie się do celów statutowych Stowarzyszenia oraz występowania w sprawie interesu społecznego, co ma fundamentalne znaczenie przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy, a powyższe powoduje, że zaskarżony wyrok nie poddaje się kontroli instancyjnej, bowiem uzasadnienie nie zawiera elementów pozwalających na weryfikację stanowiska Sądu, a braki uzasadnienia w powyższym zakresie są tak znaczne, że uniemożliwiają dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania

niniejszego orzeczenia;

2) art. 31 § 1 k.p.a., poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania odwoławczego wobec błędnego przyjęcia, że Stowarzyszenie nie nabyło w postępowaniu statusu uczestnika występującego na prawach strony, podczas gdy prawo do działania Stowarzyszenia w tym postępowaniu uzasadnione jest jego celami statutowymi i przemawia za tym interes społeczny;

3) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 3 p.p.s.a. poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania odwoławczego, pomimo że podczas wydawania zaskarżonej decyzji nie nastąpiło naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

4) art. 145 p.p.s.a. poprzez rozstrzygnięcie przez Sąd I instancji w sposób nieprzewidziany przepisami ustawy, tj. „w sposób, który nie został zawarty w enumeratywnie wskazanych w przepisie sposobach rozstrzygnięcia”.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Stowarzyszenie wskazało argumenty przemawiające za zasadnością podniesionych zarzutów.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżąca Spółka wniosła o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny rozważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) w postępowaniu kasacyjnym Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę sądownoadministracyjną w granicach skargi kasacyjnej, chyba że zachodzą podstawy nieważności postępowania sądowego, o których mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a.

W przedmiotowej sprawie nie stwierdzono podstaw nieważności postępowania. Sąd kasacyjny był zatem zobowiązany do zamknięcia procesu rozpoznania sprawy w granicach skargi kasacyjnej. Granice te są wyznaczone przez zakres zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji oraz podniesione i poddane konkretyzacji podstawy kasacyjne. Zgodnie z treścią art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Powyższe ustawowe podstawy kasacyjne wymagają od

skarżącego kasacyjnie konkretyzacji poprzez sformułowanie zarzutów kasacyjnych.

Strona skarżąca kasacyjnie podniosła proste oraz złożone zarzuty naruszenia przepisów postępowania sądowego oraz postępowania administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny po dokonaniu oceny powyższych zarzutów stwierdził, że w zasadniczej części nie są one pozbawione usprawiedliwionych podstaw.

Przede wszystkim uzasadniony okazał się zarzut naruszenia art. 31 § 1 k.p.a. przez dokonanie wadliwej oceny legalności zastosowania powyższego przepisu przez organy orzekające w sprawie. Jakkolwiek strona skarżąca kasacyjnie nie skonstruowała zarzutu kasacyjnego w sposób konstrukcyjnie niewadliwy (przepis postępowania administracyjnego nie został bezpośrednio powiązany z odpowiednim przepisem postępowania sądownoadministracyjnego, który miał zostać naruszony przez Sąd pierwszej instancji), to jednak powiązanie analizowanego zarzutu z podniesionym w skardze kasacyjnej zarzutem naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. umożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu dokonanie rekonstrukcji prawidłowej (pełnej) postaci wzorca kontroli kasacyjnej.

Należy stwierdzić, że Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej oceny prawnej na tle przesłanek warunkujących nabycie oraz zachowanie przez skarżące kasacyjnie stowarzyszenie statusu podmiotu na prawach strony w postępowaniu w sprawie cofnięcia zezwolenia na działalność w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a. organizacja społeczna może w sprawach dotyczących innych podmiotów żądać wszczęcia postępowania z urzędu lub dopuszczenia do udziału w już wszczętym (z urzędu lub na wniosek) postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione jej celami statutowymi oraz przemawia za tym interes społeczny. Złożenie przez organizację społeczną żądania wszczęcia lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązek rozpatrzenia i rozstrzygnięcia powyższego żądania przez wydanie postanowienia w sprawie wszczęcia postępowania z urzędu lub dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu (art. 31 § 2 k.p.a.). W sprawie, której dotyczy skarga, organ pierwszej instancji w odpowiedzi na wniosek z dnia 24 września 2015 r. skarżącego kasacyjnie stowarzyszenia o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na działalność w zakresie prowadzenia schroniska

dla bezdomnych zwierząt nie wydał formalnego postanowienia rozstrzygającego powyższy wniosek, lecz pismem z dnia 9 października zawiadomił stowarzyszenie o wszczęciu postępowania z urzędu, a następnie traktował tę organizację społeczną jako podmiot na prawach strony. Stowarzyszeniu doręczono również decyzję organu pierwszej instancji, a wniesione przez nie odwołanie zostało uwzględnione przez organ drugiej instancji. Organy orzekające w sprawie nie kwestionowały w toku postępowania statusu stowarzyszenia jako podmiotu na prawach strony, a zatem w sposób co najmniej dorozumiany uznały, że przesłanki z art. 31 § 1 k.p.a. zostały spełnione. Jednocześnie należy stwierdzić, że ocena prawna wniosku stowarzyszenia nie została bezpośrednio dokonana przez kontrolowane organy.

W tej sytuacji dokonanie przez Sąd pierwszej instancji po raz pierwszy i w zastępstwie organów negatywnej oceny realizacji przesłanek nabycia przez skarżące stowarzyszenie statusu podmiotu na prawach strony było niedopuszczalne. Sąd administracyjny nie jest bowiem co do zasady upoważniony do dokonywania pierwotnych ocen prawnych w zastępstwie kontrolowanych organów oraz do przejmowania administracyjnych kompetencji orzeczniczych. Weryfikacyjny model kompetencji judykacyjnych sądów administracyjnych zakłada bowiem, że przedmiotem kontrolnego rozpoznania i orzekania tych sądów stają się działania kompetencyjne organów administracji publicznej, które wyraziły określone stanowisko.

Powyższą uwagę należy odnieść do zagadnienia oceny realizacji przesłanek z art. 31 § 1 k.p.a. Jeżeli organy obu instancji w sposób dorozumiany pozytywnie zweryfikowały przesłanki nabycia przez skarżące stowarzyszenie statusu podmiotu na prawach strony, a następnie w toku całego postępowania traktowały je jako pełnoprawnego uczestnika na prawach strony, a jednocześnie ocena organów w tym zakresie nie została bezpośrednio wyrażona w toku postępowania, to sąd administracyjny nie powinien być przejmować kompetencji organów przez zastąpienie dorozumianej oceny pozytywnej własną oceną negatywną w zakresie przesłanek legitymacyjnych. W tym zakresie można było co najwyżej nakazać organom przeprowadzenie formalnej oceny prawnej w powyższym zakresie i sformułowanie uzasadnienia zajętogo stanowiska.

Niezależnie od powyższego uchybienia, zaprezentowana przez Sąd pierwszej instancji ocena prawna realizacji przez skarżące stowarzyszenie przesłanek nabycia

statusu podmiotu na prawach strony jest błędna. Cele statutowe skarżącego stowarzyszenia są ściśle związane z ochroną praw zwierząt (m.in. z działaniami na rzecz ich humanitarnego traktowania oraz zapewnienia im opieki), a zatem będąca przedmiotem postępowania sprawa cofnięcia zezwolenia na działalność w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt mieści się w zakresie przedmiotowym powyższych celów statutowych. Taką oceną potwierdza także treść wniosku skarżącego stowarzyszenia o wszczęcie postępowania z urzędu. W powyższym wniosku wyraźnie wskazano, że w ocenie stowarzyszenia podmiot prowadzący schronisko dla bezdomnych zwierząt narusza warunki zezwolenia na prowadzenie schroniska, a przez to narusza prawa zwierząt (s. 2 wniosku z dnia 24 września 2015 r.). Również ocena Sądu pierwszej instancji w zakresie przesłanki interesu społecznego jest oczywiście wadliwa. Sąd *a quo* negując dorozumianą pozytywną ocenę organów, nie dokonał w istocie konkretyzacji powyższego pojęcia, natomiast zamieścił w uzasadnieniu wyroku wykraczającą poza materiał wynikający z akt sprawy konstatację, że „zamiarem” skarżącego stowarzyszenia jest „likwidacja dobrze działającego schroniska dla zwierząt” (s. 3-4 uzasadnienia wyroku). Taki sposób weryfikacji sądownoadministracyjnej nie może zostać zaakceptowany. Należy również zauważyć, że tego rodzaju ocena wkroczyła już w sprawę przesłanek cofnięcia zezwolenia na działalność w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, od której bezpośredniego rozpoznania Sąd pierwszej instancji uchylił się przez stwierdzenie, że odwołanie zostało wniesione przez podmiot nielegitymowany. Nie jest natomiast uzasadnione negowanie realizacji przesłanki interesu społecznego przez oparte na przypuszczeniach wnioskowania co do „rzeczywistych” intencji organizacji społecznej w zakresie złożenia żądania lub żądań, o których mowa w art. 31 § 1 k.p.a.

W drugiej kolejności Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że również zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 3 p.p.s.a. – przez umorzenie w pkt. 2 zaskarżonego wyroku postępowania odwoławczego – zasługuje na uwzględnienie. Zasadność powyższego zarzutu jest konsekwencją stwierdzenia wadliwej oceny legitymacji odwoławczej skarżącego stowarzyszenia jako podmiotu na prawach strony i błędnego uchylenia decyzji odwoławczej jako wydanej w następstwie wniesienia odwołania przez nieuprawniony podmiot.

Nie są natomiast uzasadnione pozostałe zarzuty kasacyjne. Zarzut naruszenia

art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 3 p.p.s.a. nie został w sposób wystarczający uzasadniony. Strona skarżąca kasacyjnie nie wykazała co najmniej potencjalnego wpływu wad formalno-konstrukcyjnych uzasadnienia zaskarżonego wyroku na wynik sprawy. Nie wykazano również, że podnoszone wady wyroku uniemożliwiają przeprowadzenie jego efektywnej kontroli kasacyjnej. Z kolei zarzut naruszenia art. 145 p.p.s.a. jako pozbawiony koniecznej konkretyzacji podlega oddaleniu bez merytorycznej kontroli jego zasadności.

Mając na względzie całość przedstawionej argumentacji oraz uznając, że skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie w zakresie wskazanych wyżej zarzutów, jak również przyjmując, że istota sprawy sądowoadministracyjnej nie została dostatecznie wyjaśniona, Naczelny Sąd Administracyjny – działając na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. – uchylił zaskarżony wyrok oraz przekazał sprawę Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania (punkt pierwszy wyroku). Ponownie rozpoznając sprawę, Sąd pierwszej instancji przeprowadzi merytoryczną ocenę skargi, uznając że odwołanie zostało wniesione przez podmiot legitymowany.

Na podstawie art. 203 pkt 2 i art. 205 § 2 w zw. z art. 207 § 1 p.p.s.a. zasądzono od strony skarżącej na rzecz strony skarżącej kasacyjnie kwotę 477 (czterysta siedemdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalnie właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

[Handwritten signature]
[Illegible handwritten text]