

Warszawa, dnia 10. listopada 2015 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny
za pośrednictwem
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Organ:

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
reprezentowany przez radcę prawnego:

Macieja Gładysza

(adres jak w nagłówku)

Skarżący:

Ogród Warszawa

Stowarzyszenie na Rzecz Krajobrazu Kulturowego

(adresy w aktach sprawy)

sygn. akt VII SA/Wa 230/15

SKARGA KASACYJNA

Działając w imieniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (pełnomocnictwo w aktach sprawy) wnoszę na podstawie art. 173 § 1 i art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270, dalej: p.p.s.a) skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 września 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 230/15, uchylającego postanowienie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 listopada 2014 r. znak: DOZ-OAiK-6700/1299/14[MT/126/14], oraz poprzedzające je postanowienie organu I instancji, wydane w przedmiocie odmowy dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu.

Wyrok wraz z uzasadnieniem został doręczony w dniu 12 października 2015 roku.

Wskazany wyrok zaskarżam w całości zarzucając:

- na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy, w postaci:

1. art. 145 § 1 pkt 1 lit c) oraz art. 141 § 4 w zw. z art. 134 § 1 i art. 3 § 1 p.p.s.a, polegające na braku uwzględnienia przez Sąd, że organ dokonał ustalenia okoliczności wyłączających możliwość stwierdzenia wystąpienia interesu społecznego w rozumieniu art. 31 § 1 k.p.a.

oraz na braku uwzględnienia w toku kontroli sądowej tych istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych i procesowych, które stanowiły podstawę wydania przez organ postanowienia o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, tj. w szczególności faktu, że w dacie wydania tego orzeczenia postępowanie wyjaśniające w przedmiotowej sprawie, po ponad półtorarocznym okresie jego prowadzenia, było zamknięte, zaś udział pięciu innych organizacji społecznych zapewniał ogólnie pojętą kontrolę społeczną i realizację innych wartości, na które ogólnie powoływała się strona przeciwna w swoim wniosku; w wyniku tego, ze względu na brak uwzględnienia podstawowych powodów wydania przez organ postanowienia o tej treści, sądowa kontrola legalności działania organu administracji publicznej w przedmiotowej sprawie, ani też jej wynik w postaci uchylecia zaskarżonego postanowienia, nie mogą zostać uznane za prawidłowe, skoro kontrola ta ma odnosić się do zastosowania przez organ norm prawnych na gruncie danej sprawy, a więc przy uwzględnieniu wszystkich jej istotnych okoliczności;

2. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 31 § 1 k.p.a. i art. 8 k.p.a. oraz art. 32 Konstytucji, a także art. 141 § 4 p.p.s.a., polegające na uwzględnieniu skargi w oparciu o nieprawidłowe stwierdzenie naruszenia wskazanych przepisów, które miało się wyrażać w różnym traktowaniu organizacji społecznych, chociaż ta ocena była bezpodstawna i wynikała z pominięcia przez Sąd powołanych w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia okoliczności faktycznych i procesowych różnicujących sytuację strony przeciwnej, od innych organizacji społecznych w zbliżonych przedmiotowo postępowaniach,
3. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a., w zw. z art. 31 § 1 k.p.a., polegające na uchyleniu zaskarżonego postanowienia w wyniku błędnej oceny wykładni i zastosowania przez organ przesłanki interesu społecznego na gruncie przedmiotowej sprawy, przy błędnej, rozszerzającej wykładni tego pojęcia przez Sąd, której skutkiem jest w istocie uchylenie jej znaczenia, jako niezbędnej przesłanki dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w danym postępowaniu.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę o uwzględnienie skargi kasacyjnej oraz o uchylenie w całości skarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, a ponadto o zasądzenie na rzecz organu od skarżących kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

UZASADNIENIE

Najistotniejszym zagadnieniem przedmiotowej sprawy była ocena przesłanki „interesu społecznego” w dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu. Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że pojęcie to nie zostało w ustawie bliżej zdefiniowane, wobec czego jego treść wyznacza organ administracji w procesie stosowania prawa, jednak nie następuje to w wyniku uznania administracyjnego, a jedynie w warunkach ograniczonego luzu decyzyjnego. Znaczenie tego pojęcia ustawowego musi być bowiem ustalone w wyniku wykładni.

Sąd powołał także orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, z którego wynika, że istotą udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym jest zapewnienie szeroko pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem. Orzecznictwo tego Sądu wskazuje ponadto,

że niejedolite traktowanie żądań tej samej organizacji w różnych postępowaniach administracyjnych, lecz w takich samych okolicznościach sprawy stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości. Interes społeczny, do którego odsyła art. 31 k.p.a. oraz art. 7 k.p.a. wynikają przede wszystkim z przepisów prawa materialnego.

Zdaniem Sądu wnioskiem, który nasuwa się z przytoczonych w uzasadnieniu skarżonego wyroku wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego jest to, że skoro „(...) podstawą działalności organizacji społecznej z założenia jest interes publiczny, zaś organizacja zgłaszająca żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego zmierza do realizacji zadań mających znaczenie dla interesu ogólnospołecznego, o czym przekonyuje ścisły związek celów statutowych tej organizacji z przedmiotowym postępowaniem, to dopiero ustalenie przez organ okoliczności wyłączających istnienie interesu społecznego organizacji w powyższym znaczeniu uprawnia do wydania postanowienia odmownego na podstawie art. 31 § 2 k.p.a.”.

1. Brak uwzględnienia, że w stanie faktycznym przedmiotowej sprawy występowała podniesiona przez organ podstawa dla stwierdzenia, że udział organizacji społecznej w przedmiotowym postępowaniu nie będzie przyczyniał się do realizacji interesu społecznego

Zgodnie z argumentacją zawartą w zaskarżonym wyroku, to organ musiał wykazać, że w danej sprawie nie występuje interes społeczny w dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu. Chociaż to ujęcie interpretacji art. 31 k.p.a. jest przedmiotem osobno podniesionego zarzutu, warto podkreślić, że na gruncie przedmiotowej sprawy organ rzeczywiście ustalił brak występowania tej przesłanki. W uzasadnieniu kontrolowanego postanowienia stwierdzono prawidłowość poprzedzającego je orzeczenia organu I instancji, zgodnie z którym powodem odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu było przede wszystkim to, że w przedmiotowej sprawie zostało zakończone postępowanie wyjaśniające, w szczególności zaś zostały zebrane wszelkie dowody niezbędne do wydania decyzji.

Postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. zawiera szczegółowy opis przebiegu postępowania. Zostało ono wszczęte wnioskiem z dnia 22 stycznia 2013 r., a postanowieniami wydanymi w lutym i marcu 2013 r. dopuszczono do udziału w postępowaniu łącznie pięć organizacji społecznych. Stowarzyszenie będące stroną niniejszego postępowania wniosło o dopuszczenie do udziału w postępowaniu dopiero w dniu 12 sierpnia 2014 r., kiedy w sprawie zostały wydane merytoryczne decyzje administracyjne dotyczące większości drzew, które były objęte postępowaniem.

W uzasadnieniu postanowienia organu I instancji wskazano zatem na bezcelowość dopuszczenia kolejnej organizacji społecznej z tego względu, że postępowanie wyjaśniające zostało zakończone. Ponieważ strona nie sprecyzowała w żaden sposób, jak jej udział może przyczynić się do lepszej realizacji celów postępowania, organ oceniał zasadność wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wyłącznie w perspektywie ogólnie pojętej kontroli społecznej nad działaniami organów administracji publicznej. Ta natomiast została skutecznie zapewniona przez dopuszczenie pięciu stowarzyszeń, które brały udział w całym postępowaniu. Wobec tego organ powołał także konieczność dbałości o efektywny przebieg postępowania w rozumieniu art. 12 k.p.a. oraz o interes procesowy dotychczasowych podmiotów postępowania.

Z uwagi na powyższe nie można zgodzić się z sugestią zawartą w zaskarżonym wyroku, jakoby organ nie ustalił powodów wskazujących na niewystępowanie na gruncie danej sprawy przesłanki interesu społecznego w dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Postanowienie tej treści zostało bowiem wydane z uwagi na okoliczności procesowe, tj.: złożenie przedmiotowego wniosku po upływie ponad półtora roku po jego wszczęciu, w sytuacji zakończenia postępowania wyjaśniającego oraz wobec tego, że w postępowaniu tym, niemal od samego jego początku brały udział liczne organizacje społeczne, a także brak podania przez samą organizację powodów, dla których jej wnioski miałyby być zasadny w tym stanie postępowania.

Postanowienie, o którym mowa w art. 31 § 2 k.p.a. jest wydawane w danej sprawie także w określonym stanie postępowania. Interes społeczny jest przesłanką odnoszącą się nie do rodzaju sprawy administracyjnej, ani też wyłącznie do cech samej organizacji społecznej – lecz stanowi przesłankę kwalifikującą możliwość dopuszczenia takiej organizacji do konkretnego postępowania. Z tego względu w ocenie jej wystąpienia muszą być brane pod uwagę także okoliczności procesowe danej sprawy, takie jak układ podmiotowy i stopień wyjaśnienia sprawy.

Również kontrola legalności orzeczeń administracji publicznej, odnosi się do stosowania przepisów prawa w danej sprawie, a więc przy uwzględnieniu jej stanu faktycznego, prawnego i procesowego. Zatem zupełne pominięcie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w skarżonym wyroku części okoliczności natury faktycznej i procesowej, które organ administracji powołał wprost w swoim uzasadnieniu, potwierdza naruszenie wskazanych przepisów procedury sądowno-administracyjnej.

Zamieszczenie w przedmiotowym zarzucie art. 141 § 4 p.p.s.a. wynika z tego, że przepis ten zobowiązuje Sąd do ujęcia w uzasadnieniu stanu sprawy oraz stanowiska wszystkich stron postępowania. Brak uwzględnienia najistotniejszej części stanowiska organu oraz sytuacji procesowej, do której się ono odnosiło, wskazuje jednoznacznie na to, że norma ta została naruszona. Umieszczenie w treści zarzutu pozostałych przepisów znajduje uzasadnienie w opisanym wyżej braku możliwości przeprowadzenia kontroli legalności działania organu w danej sprawie w oderwaniu od całokształtu okoliczności faktycznych i procesowych danej sprawy. Uchylenie postanowienia przez Sąd było zatem w perspektywie tego zarzutu przynajmniej przedwczesne, z uwagi na poprzestaniu na ocenie tylko części okoliczności sprawy.

Na marginesie tych rozważań warto dodać, że późniejsze uchylenie części decyzji przez organ odwoławczy stwarzało nową sytuację procesową w przedmiotowej sprawie. Złożenie kolejnego wniosku przez organizację społeczną byłoby zatem oceniane odmiennie przez organy postępowania. Sąd dokonujący kontroli jest natomiast związany stanem z daty wydania orzeczenia administracyjnego.

Wskazane tu okoliczności procesowe wskazują wprost na to, że organ prawidłowo ustalił brak występowania interesu społecznego w rozumieniu art. 31 § 1 k.p.a. Niezależnie jednak od tego brak uwzględnienia tych okoliczności przez Wojewódzki Sąd Administracyjny stanowi osobne naruszenie przepisów postępowania. Kontrola legalności dokonywana przez Sąd nie może bowiem pomijać istotnych okoliczności sprawy, stanowiących faktyczną podstawę działania organu administracji. Innymi słowy: kontrola zastosowania przez organ przepisów prawa w danej sprawie nie może zostać uznana za prawidłową, jeśli nie odnosi się do wszystkich aspektów, które wpłynęły na wydanie przez organ orzeczenia określonej treści. Wpływ wskazanego w zarzucie naruszenia na wynik sprawy jest zatem oczywisty.

2. Bezzasadność stwierdzenia różnego traktowania organizacji społecznych

W uzasadnieniu poprzedniego zarzutu opisano szereg okoliczności faktycznych, które organy obu instancji wzięły pod uwagę stwierdzając brak występowania interesu społecznego przemawiającego za dopuszczeniem kolejnej organizacji społecznej do postępowania. Kontekst procesowy postępowania, którego dotyczył wniosek o dopuszczenie, a na którą powołał się organ wskazuje, że sytuacja Strony przeciwnej jako organizacji społecznej wnoszącej o dopuszczenie do udziału w postępowaniu była w sposób rzeczywisty i istotny odmienna.

Inną sprawą jest zatem ocena zasadności powołanych przez organ przyczyn, mających uzasadnić stwierdzenie braku wystąpienia przesłanki interesu społecznego. Niewątpliwie jednak organ wskazał na istnienie okoliczności, które różnicują sytuację strony niniejszego postępowania organizacji społecznych od dopuszczonych do udziału w przedmiotowym postępowaniu, a także różnicujących sytuację tej strony w postępowaniu, do którego odnosił się jej wniosek, od innych a podobnych postępowań, w których strona brała wcześniej udział.

Na marginesie tych rozważań warto podkreślić, że sam fakt dopuszczania udziału w innych postępowaniach przed organem licznych organizacji społecznych, w tym także strony niniejszego postępowania, potwierdza, że organ ten nie ustanawia zbyt daleko idących barier w dopuszczaniu organizacji społecznych, ani nie stosuje przepisu art. 31 § 1 k.p.a. w sposób dowolny.

Ma to istotne znaczenie z tego względu, że Sąd stwierdził naruszenie przez organ zasady ogólnej postępowania administracyjnego, zawartej w art. 8 k.p.a., jednak jedynie w perspektywie zasady równości, czyli rzekomych „wahań poglądów prawnych” w podobnych postanowieniach organu. Wobec tego niezbędne jest zwrócenie uwagi na to, że uzasadnienie organów obu instancji odnosiło się w sposób szczegółowy do całokształtu okoliczności istotnych dla dokonania oceny wystąpienia omawianej przesłanki wystąpienia interesu społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem okoliczności różnicujących sytuację strony niniejszego postępowania.

Niewątpliwie zatem podniesione w omawianym zarzucie okoliczności miały istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ poruszone tu normy stanowiły jeden z powodów wydania wyroku o tej właśnie treści. Wymaga przy tym podkreślenia, że niezależnie od tego, czy te powody odmowy dopuszczenia Strony przeciwnej do udziału w postępowaniu zostałyby uznane za pozwalające prawidłowo stwierdzić brak wystąpienia przedmiotowej przesłanki interesu społecznego, argumentacja Sądu odnosząca się do kwestii równego traktowania jest pozbawiona podstaw.

3. Błędna wykładania pojęcia interesu społecznego na gruncie przedmiotowej sprawy

Teza Sądu o tym, jakoby zasadą była konieczność uznawania przesłanki interesu społecznego za spełnioną choćby na podstawie celów organizacji społecznej, zapisanej w jej statucie, jest błędna. Dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu wymaga kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek i nie ma normatywnych podstaw do tego, by traktować jedną z nich w sposób jedynie formalny. Także na gruncie przedmiotowej sprawy administracyjnej nie występują powody, dla których organ musiałby uznać, że przesłanka interesu społecznego została spełniona. Dodatkowo warto wskazać, że Sąd nie odniósł się do istniejącego orzecznictwa wskazującego na to,

że to organizacja wnosząca o dopuszczenie do udziału w postępowaniu powinna wykazać (uprawdopodobnić) wystąpienie tej przesłanki, rozumianej jako przyczynienie się do efektywnego wypełnienia celów postępowania w danej sprawie.

- a) Wykładania systemowa – porównanie normy art. 31 k.p.a. z podobnymi instytucjami prawnymi

W tym zakresie należy podkreślić, że instytucja dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu jest wyjątkowa na tle podobnych instytucji prawnych oraz pociąga za sobą daleko idące skutki dla postępowania. Już z tego powodu nie można zasadnie wyklądać znaczenia przesłanki interesu społecznego w sposób, który de facto pozbawia jej jakiegokolwiek normatywnego sensu.

Wyjątkowość przedmiotowej instytucji wynika w pierwszym rzędzie z dokonanego w ramach wykładni systemowej porównania z innymi regulacjami prawnymi, umożliwiającymi wpływ podmiotów trzecich na prowadzone postępowanie. Do takich instytucji należą w szczególności: prawo petycji (składania skarg lub wniosków w rozumieniu k.p.a.) oraz prawo dostępu do informacji publicznej. Wymaga podkreślenia, że obie te instytucje – w przeciwieństwie do dopuszczenia organizacji uregulowanego w art. 31 § 1 k.p.a. – posiadają swoje umocowanie konstytucyjne, przy czym zostały one sformułowane jako przyznane powszechnie prawa.

Dodatkowo warto zastrzec, że organizacja społeczna może oddziaływać na postępowanie także poprzez wyrażenie stanowiska, o którym mowa w art. 31 k.p.a., bądź za pośrednictwem organów, które stoją na straży porządku publicznego lub posiadają kompetencje w danej dziedzinie.

Rozważania te skłaniają do wysunięcia wniosków co do tego, że udział organizacji społecznej w postępowaniu w rozumieniu art. 31 k.p.a. nie może być rozumiany jako jej prawo podmiotowe, którego wykonania organizacja może się skutecznie domagać od organu, po spełnieniu jedynie formalnych wymogów. Dopuszczenie do udziału w postępowaniu na prawach strony jest zdecydowanie najdalej idącą instytucją umożliwiającą oddziaływanie organizacji na przebieg określonej sprawy, przy czym posiada ona zdecydowanie najmniejsze oparcie w normach konstytucyjnych.

Przesłanka interesu społecznego musi być zatem rozumiana jako rzeczywiste kryterium dopuszczenia określonych podmiotów do postępowania, co wynika zarówno z wyjątkowości, jak i daleko idących skutków dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu. Dodatkowo z przedstawionych rozważań wynika, że w ocenie wystąpienia tej przesłanki organ powinien oceniać, czy dla zgłoszonych przez organizację celów, które chce ona realizować w danym postępowaniu nie jest wystarczające skorzystanie z innej, spośród porównywanych wyżej instytucji prawnych.

- b) Rozróżnienie interesu społecznego we wszczęciu postępowania a względem dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w tym postępowaniu

Przepis art. 31 k.p.a. rozdziela tę przesłankę w odniesieniu do wszczęcia postępowania z urzędu oraz dopuszczenia organizacji społecznej. Zatem interes we wszczęciu postępowania, czy też ujmując to zagadnienie szerzej: waga danej sprawy, nie jest tym samym co interes w dopuszczeniu organizacji do działania. Niezbędne jest wobec tego wzięcie pod uwagę, że publicznoprawna ochrona zabytków

z mocy prawa (z definicji zabytku) odbywa się właśnie w interesie publicznym, podobna sytuacja dotyczy zresztą wszelkich postępowań, w których organ jest uprawniony do działania z urzędu.

Dlatego tak szeroka wykładnia tego pojęcia, jaką przedstawił Sąd, oznaczałaby, że w postępowaniach prowadzonych na gruncie przedmiotowej ustawy organy musiałyby w zasadzie automatycznie dopuszczać każdą organizację społeczną, która posiada odpowiedni zapis w statucie. Pozbawiłoby to w zasadzie zupełnie normatywnego sensu przepis art. 31 k.p.a., a więc taki wynik wykładni jest niedopuszczalna z punktu widzenia założenia o racjonalności ustawodawcy.

Zagadnienie to jest istotne o tyle, że Sąd w uzasadnieniu skarżonego wyroku wyraźnie odnosi przesłankę udziału organizacji społecznej jedynie do samej sprawy, wskazuje także na cechy Strony przeciwnej, tj. posiadane przez tę organizację ogólne rozeznanie w podobnych sprawach. Natomiast już pobieżna analiza przepisu art. 31 § 1 k.p.a. wskazuje, że przesłanka „interesu społecznego” kwalifikuje nie daną sprawę, ani też nie cechy organizacji – ale ściśle udział w postępowaniu.

W uzasadnieniu kontrolowanego postanowienia szeroko przytoczono orzecznictwo Sądów administracyjnych, wskazujące na to, że interes społeczny, w rozumieniu art. 31 § 1 k.p.a., to nic innego jak przyczynienie się przez organizację do realizacji celów danego postępowania. Wobec tego organizacja wnosząc o dopuszczenie jej do postępowania powinna wskazywać, jakie działania zamierza podjąć i w jaki sposób działania te mogą się przyczynić do realizacji celów danego postępowania.

c) Konieczność uprawdopodobnienia spełnienia przesłanki interesu społecznego przez organizację społeczną

Odnosząc się do przedstawionej w powyższym punkcie argumentacji należy podkreślić, że niewątpliwie Strona przeciwna nie wskazała na żadne okoliczności, które mogłyby potwierdzić zasadność dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu.

Zagadnienie to jest istotne z tego powodu, że prawidłowe rozumienie przesłanki interesu społecznego, tj. w odniesieniu do udziału w postępowaniu (a więc działania, na etapie wniosku będzie to oczywiście zamierzone działanie) wskazuje jednoznacznie na to, że organ nie może z góry zakładać spełnienia tej przesłanki. Co więcej, już z samej istotny postępowania toczącego się na wniosek danego podmiotu wynika, że inicjatywa procesowa spoczywa w dużej mierze także na wnioskodawcy.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2012 r., II OSK 122/11, wskazuje, że to obowiązkiem organizacji jest szczegółowe wykazanie swojego interesu, a także przedstawienie szczegółowej argumentacji w tym zakresie. Wobec powyższego należy podkreślić, że to obowiązkiem organizacji społecznej było wykazanie, że jej działania przyczyni się do lepszego wypełnienia funkcji konkretnego postępowania w konkretnej sprawie. Rolą organu jest natomiast jedynie zweryfikowanie zasadności podanych przez organizację powodów.

W przedmiotowej sprawie Strona przeciwna nie uprawdopodobniła we wniosku żadnej okoliczności, która wskazywałaby na spełnienie ustawowych kryteriów, podała jedynie bardzo ogólne wartości, które chciałyby realizować w toku postępowania, bez jakiegokolwiek określenia sposobów ich realizacji. Zatem argumenty powołane przez Stronę przeciwną we wniosku o dopuszczenie do

udziału w postępowaniu, tj. jej rozeznania w podobnych sprawach, doświadczenie, czy też waga przedmiotowej sprawy, w żaden sposób nie wskazują na to, by za dopuszczeniem organizacji przemawiał interes społeczny. Nie można bowiem stwierdzić, że sama „obecność” organizacji w postępowaniu będzie równoznaczna z realizacją interesu społecznego, niezbędne było choćby ogólne wskazanie na planowane działania organizacji w danym postępowaniu. Nie ma przy tym żadnych przeszkód ku temu, żeby Strona przeciwna realizowała swoje cele statutowe poprzez odwołanie się pozostałych instytucji, umożliwiających kontrolę społeczną i przebieg postępowania, o których była mowa wyżej.

Wobec tego wniosek tej organizacji społecznej mógł być rozpatrywany jedynie z perspektywy ogólnie pojętej kontroli społecznej nad postępowaniem, która na tym etapie, w dacie wydania kontrolowanego postanowienia, była z pewnością zapewniona. Również podpisy zebrane wśród niektórych mieszkańców przez samą organizację społeczną (na co wskazuje adres petycji) nie wskazują na realizacji interesu społecznego.

Tak więc przedstawiona w zaskarżonym wyroku wykładnia, zgodnie z którą w ustalenie spełnienia tej przesłanki następuje na podstawie zbieżności celów statutowych z celem postępowania, a rolą organu miałyby być ustalanie okoliczności wykluczających istnienie interesu społecznego jest bezpodstawna.

d) Prawidłowe rozumienie przesłanki interesu społecznego

Powyżej wskazano na to, że udział organizacji społecznej w postępowaniu nie ma umocowania w treści norm konstytucyjnych, nie stanowi zatem jej prawa podmiotowego. Wśród zasad ogólnych k.p.a. pojęcie „interesu społecznego” pojawia się w art. 7, jako jedna z wartości, które muszą zostać uwzględnione przez organ w czasie postępowania – jednak bez żadnego wskazania sposobu realizacji tej wartości. Przepis ten potwierdza, że to rolą organu jest realizacja interesu społecznego, zatem to organ musi mieć możliwość jego definiowania w danej sprawie. Tę samą pozycję zasady ogólnej ma przy tym wyrażona w art. 12 k.p.a. zasada efektywności postępowania, która z kolei zobowiązuje organ do zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania i przeciwdziałaniu przewlekłości.

Należy w tym miejscu podkreślić, że na tę właśnie normę powołały się organy obu instancji stwierdzając, że postępowanie w sprawie zezwolenia konserwatora na wycinkę drzew jest w zasadzie zakończone. Co więcej, doktryna podnosi także potrzebę wykazania przez organ dbałości wobec interesów procesowych pozostałych stron i podmiotów na prawach stron danego postępowania. Niewątpliwie dopuszczenie w końcowym okresie postępowania kolejnego podmiotu, bez konkretnej przyczyny, nie tylko nie odbyłoby się w interesie społecznym, ale także opóźniłoby jego możliwie szybkie zakończenie, o co zabiegały wcześniej dopuszczone organizacje społeczne.

Odnosząc się do treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku należy podkreślić, że organ nie domagał się od organizacji „udowodnienia” wystąpienia tej przesłanki, a jedynie jej uprawdopodobnienia. Co więcej już organ I instancji wskazał na prawidłowe rozumienie tej przesłanki, zatem Strona przeciwna mogła uzupełnić swój wniosek choćby w zażaleniu.

Niezbędne jest jednak podkreślenie, że treść przepisu art. 31 § 1 k.p.a. wskazuje, że przesłanka interesu społecznego kwalifikuje nie charakter sprawy ani profil, czy też dotychczasowe doświadczenie danej organizacji, ale jedynie sam udział w danym postępowaniu, tj. w konkretnej sprawie administracyjnej. Orzecznictwo, na które powołał się organ wskazuje na to, że przesłanka ta odnosi się do „lepszego wypełniania funkcji danego postępowania” (wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 663/11; wyrok WSA z dnia 19 maja 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 437/14). W taki sposób można oceniać z pewnością zamierzone działanie organizacji społecznej, polegające na wzięciu udziału w postępowaniu wyjaśniających (w szczególności przedstawieniu opinii biegłego), zapewniania kontroli społecznej, w szczególności wówczas, kiedy nie ma stron postępowania, albo kiedy stroną jest podmiot publiczny działający w sferze dominium (np. jednostka samorządu lub Skarb Państwa), bądź kiedy ze względu na charakter postępowania, niemożliwym jest, by wszyscy uprawnieni wykonali swoje prawa procesowe.

Zawarte powyżej rozważania wskazują jednoznacznie na to, że przesłanka interesu społecznego w dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu nie może być rozumiana czysto formalnie – lecz jako przewidziany przez ustawodawcę sposób reglamentacji tego dostępu. Inną sprawą jest oczywiście to, że reglamentacja ta nie może być prowadzona w sposób, który stawiaby nadmierne przeszkody w udziale organizacji, ani też by postanowienia w tym przedmiocie zapadały arbitralnie.

Podsumowując powyższe rozważania należy podkreślić, że organ wydał postanowienie w konkretnym momencie procesowym, tj. kiedy postępowanie dowodowe było w zasadzie zakończone. Okoliczność ta była obiektywną przesłanką, wskazaną w uzasadnieniu przez organy obu instancji. Natomiast z uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie wynika, żeby Sąd brał tę okoliczność pod uwagę. Niezależnie od tego, przedstawiona przez Sąd wykładnia jest zbyt szeroka.

Z powyższych względów skarga kasacyjna jest zasadna, wobec czego wnoszę jak na wstępie.

Maciej Gładysz

radca prawny
Tr – 793

W załączeniu:

1. dowód uiszczenia wpisu,
2. odpis pisma dla stron przeciwnych (2 egzemplarze).