

Wyrok z dnia 8 października 1998 r.

III RN 58/98

1. Organizacji społecznej przysługuje legitymacja prawna do złożenia skargi w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób jedynie wówczas, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i o ile równocześnie przemawia za tym interes społeczny (art. 31 § 1 KPA oraz art. 33 ust. 2 w związku z art. 59 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

2. Dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony (art. 31 § 1 KPA) przesądza co do zasady o tym, że przysługuje jej również prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu niezgodności decyzji z prawem (art. 34 ustawy o NSA). Nie zwalnia to Naczelnego Sądu Administracyjnego z obowiązku badania legitymacji prawnej organizacji społecznej do wniesienia skargi, w tym także dopuszczalności jej udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym, w którym podjęta została zaskarżona decyzja (art. 33 ust. 1 ustawy o NSA).

Przewodniczący SSN: Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 8 października 1998 r. sprawy ze skargi Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków w G. na decyzję Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 marca 1997 r. [...] w przedmiocie poboru kruszywa z koryta rzeki Wisły, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 października 1997 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Decyzją Wojewody W. z dnia 30 lipca 1996 r. [...] Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Uslugowe „S.” sp. z o.o. uzyskało pozwolenie wodno-prawne na pobór kruszywa z rzeki Wisły na jej oznaczonym odcinku w ramach usuwania przemiałów oraz na jego składowanie w określonym miejscu na refulisku na lewym brzegu rzeki. W postępowaniu administracyjnym, w którym wydana została powyższa decyzja, brało udział na prawach strony Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków z siedzibą w G., będące stowarzyszeniem zarejestrowanym i posiadającym osobowość prawną, które stosownie do postanowienia § 7 pkt 1 lit.F swego Statutu realizuje swoje cele między innymi poprzez udział w postępowaniach administracyjnych na prawach strony w zakresie wydawania decyzji w sprawach inwestycji mogących zagrozić siedliskom ptaków. Sprzeciw tego Towarzystwa w sprawie udzielenia Przedsiębiorstwu „S.” wymienionego wyżej pozwolenia wodno-prawnego, zgłoszony w toku postępowania przed organem pierwszej instancji, nie został uwzględniony. W tej sytuacji Towarzystwo wniosło odwołanie od niniejszej decyzji Wojewody W. do Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, który jednak odwołania tego nie uwzględnił i decyzją z dnia 24 marca 1997 r. [...] utrzymał w mocy decyzję Wojewody W. Ta decyzja Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa jako organu drugiej instancji została doręczona również Ogólnopolskiemu Towarzystwu Ochrony Ptaków z siedzibą w G. wraz z pouczeniem o tym, że przysługuje od niej skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego w wypadku zarzutu dotyczącego jej niezgodności z prawem. Pismem z dnia 28 kwietnia 1997 r. Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków z siedzibą w G. wniosło do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na powyższą decyzję Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. W uzasadnieniu skargi podniesiono w szczególności, że wyznaczone zaskarżoną decyzją miejsce poboru i składowania kruszywa znajduje się w strefie ekologicznej 0-57 określonej przez Ustalenia Ogólne Nr 1 Planu Zagospodarowania m.st. W., a więc w strefie, w której obowiązują specjalne ograniczenia i uwarunkowania w celu zachowania bądź przywrócenia równowagi przyrodniczej w skali miasta. Oznacza to, że wydana decyzja jest sprzeczna z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym jest nieważna z mocy samego prawa. Ponadto w skardze zarzucono, że stanowisko przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, wedle którego pobór kruszywa z dna rzeki nie

wymaga uzyskania koncesji na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze, jest również niezgodne z prawem, gdyż pobór kruszywa odbywa się w danym wypadku na obszarze zagrożonym powodzią, co powoduje iż zainteresowany eksploatacją kruszywa z dna rzeki podmiot powinien uprzednio uzyskać koncesję geologiczną, a tymczasem Przedsiębiorstwo „S.” koncesji takiej nie posiada. Minister Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, podnosząc w szczególności, że Wojewoda W. wydając zezwolenie na pobór kruszywa z rzeki na podstawie art. 53 ust. 2 w związku z art. 66 ust. 3 ustawy Prawo wodne działał zgodnie z prawem, tym bardziej że stosownie do postanowienia art. 19c ustawy Prawo wodne, to nie ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego są wiążące dla działań podejmowanych w ramach gospodarki wodnej, ale przeciwnie „ustalenia zatwierdzonych warunków korzystania z wód dorzecza stają się wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”. Przyznając, że wykonywane roboty nie powinny naruszać wymagań ochrony środowiska w szerokim znaczeniu, Minister wyjaśnił, że w danym wypadku nie doszło do takiego naruszenia w wyniku wydania zaskarżonego pozwolenia wodno-prawnego, jeśli zważyć, że wzięte zostały pod uwagę niezbędne kompromisy wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju. Równocześnie Minister podniósł, że zarzut jakoby wymagana była w tym wypadku uprzednia koncesja uzyskana przez zainteresowanego na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze, polega na nieporozumieniu i wynika z nieznamomości obowiązujących w tym względzie przepisów, tym bardziej że Przedsiębiorstwo „S.” nie wydobywa kruszywa z terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Ponadto, w odpowiedzi na skargę stwierdzono, iż zarzut skarżącego, że kontynuacja wydobycia i składowania kruszywa przez Przedsiębiorstwo „S.” stwarza niebezpieczeństwo spowodowania dalszych negatywnych skutków w środowisku, nie został poparty żadnymi dowodami, w związku z czym wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji nie znajduje uzasadnienia. Natomiast załączona ekspertyza o ograniczeniu gniazdowania ptactwa na omawianym terenie „nie oznacza, że ptaki te wyginęły, a tylko, że zmieniły obszar gniazdowania na spokojniejszy, co nie może być rozumiane jako znaczna szkoda lub trudne do odwrócenia skutki”.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 października 1997 r. [...] oddalił powyższą skargę. W uzasadnieniu tego wyroku podniesiono w szczególności, że Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje jedynie kontrolę legalności orzeczeń lub innych aktów i czynności organów administracji publicznej, nie po-

siada natomiast kompetencji do kontroli ich słuszności lub celowości (art. 21 w związku z art. 16 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Natomiast w toku kontroli Sąd ten bada, czy skarga została wniesiona przez uprawniony podmiot (art. 33 ust. 1 ustawy o NSA). Otóż ze sformułowania art. 33 ust. 2 ustawy o NSA wynika, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sposób jednoznaczny, że „organizacja społeczna może skutecznie wnieść skargę do sądu administracyjnego tylko wtedy, gdy przedmiot sprawy dotyczy jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób”. Tymczasem z treści § 7 pkt 1 lit.F Statutu skarżącego Towarzystwa wynika, że podstawowym celem jego działalności jest ochrona ptaków, co oznacza, że w danym wypadku cel ten „nie dotyczy osób ani ich interesów prawnych, a tylko interesu faktycznego środowiska naturalnego, do którego przynależą ptaki”, a więc nie jest spełniona istotna przesłanka prawna warunkująca dopuszczalność stosowania art. 33 ust. 2 ustawy o NSA. Oznacza to, że legitymacja procesowa organizacji społecznej do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy o NSA została zawężona w stosunku do jej uprawnień w postępowaniu administracyjnym przed organami administracji publicznej (art. 31 § 3 KPA).

Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 26 maja 1998 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 października 1997 r., zarzucając mu rażące naruszenie prawa, a w szczególności art. 33 ust. 2 ustawy o NSA przez jego błędną wykładnię mającą wpływ na wynik sprawy, art. 99 ust. 1 i art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) oraz art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz na tej podstawie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Naczelną Sąd Administracyjny w Warszawie. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że z analizy art. 33 ust. 2 ustawy o NSA wynika, iż organizacja społeczna może wnieść skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie innej osoby, jeżeli zostaną spełnione jednocześnie dwie przesłanki: po pierwsze - jeżeli sprawa dotyczy interesu prawnego innej osoby oraz po drugie - jeżeli organizacja społeczna występuje w zakresie swej statutowej działalności. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich obie wymienione przesłanki zostały spełnione w rozpoznawanej

sprawie. Po pierwsze, celem działania organizacji zajmującej się ochroną środowiska są zawsze interesy środowiska, a zatem wszystkich osób korzystających z jego walorów. Przy czym nie chodzi o to, czy z przepisów statutu organizacji społecznej wprost wynika powinność ochrony konkretnych osób i ich interesów prawnych, ale o to, czy w sprawie, której przedmiotem jest interes prawny innej osoby, mogą zostać narażone na niebezpieczeństwo interesy i prawa, których ochroną zajmuje się organizacja. A po drugie, jeżeli Naczelny Sąd Administracyjny uznał za bezsporne, że ochrona ptaków jest podstawowym celem działalności Towarzystwa, to tym samym wydaje się oczywiste, że organizacja społeczna występując w ochronie ptaków, czyni to „w zakresie swej statutowej działalności”. Równocześnie, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, biorąc pod uwagę dyspozycje art. 59 ustawy o NSA, art. 33 ust. 2 ustawy o NSA powinien być interpretowany przy odpowiednim nawiązaniu do art. 31 § 1 KPA, co prowadzi do wniosku, że organizacji społecznej przysługuje legitymacja do złożenia skargi w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób jedynie wówczas jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny, a zatem gdy naruszenie prawa nastąpiło na niekorzyść interesu społecznego, bowiem w polskim systemie prawa nie przyjęto koncepcji ochrony przez organizację społeczną indywidualnych interesów prawnych.

Ponadto, w rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że Towarzystwu - jako organizacji społecznej - przysługuje także legitymacja procesowa i zdolność sądowa na podstawie art. 100 ust. 1 w związku z art. 99 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w sprawach, w których przedmiotem postępowania jest „usunięcie zagrożenia” dla środowiska, a taka sytuacja miała miejsce w danym wypadku. Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik Praw Obywatelskich stanął na stanowisku, że „interpretacja art. 33 ust. 2 ustawy o NSA zawarta w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 października 1997 r., IV SA 764/97 stanowi rażąco naruszenie prawa przez błędną jego wykładnię, mającą wpływ na wynik sprawy”, a ponadto, że „Utrwalenie się błędnej wykładni interpretacji art. 33 ust. 2 ustawy o NSA przynieść może negatywne skutki dla aktywności obywatelskiej w sprawach publicznych i to nie tylko w sprawach ochrony środowiska, ale i innych. Sytuacja ta byłaby sprzeczna z istniejącą tendencją wzmacniania proceduralnej sytuacji organizacji społecznych jako gwaranta praw obywatelskich oraz rażąco naruszałaby art. 74 Konstytucji RP (...)”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona.

Stosownie do postanowienia art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. - powoływanej dalej jako: ustawa o NSA) skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego może wnieść także „organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób”. Jak trafnie zwrócił uwagę w rewizji nadzwyczajnej Rzecznik Praw Obywatelskich, legitymacja prawna organizacji społecznej do złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, o której mowa w art. 33 ust. 2 ustawy o NSA, musi być oceniana przy uwzględnieniu dyspozycji art. 31 § 1 KPA, a to z uwagi na wyraźne postanowienie art. 59 ustawy o NSA. Wynika stąd, że w pełni trafny jest pogląd prawny sformułowany w rewizji nadzwyczajnej, wedle którego organizacji społecznej przysługuje legitymacja do złożenia skargi w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób jedynie wówczas, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i o ile równocześnie przemawia za tym interes społeczny, a zatem, gdy naruszenie prawa nastąpiło na niekorzyść interesu społecznego (publicznego), a nie w wypadku, gdy naruszony został wyłącznie indywidualny interes prawny. Co więcej, skoro dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony (art. 31 § 1 KPA) przesądza co do zasady o przysługujących jej uprawnieniach procesowych, to oznacza to, że przysługuje jej również prawo do wniesienia skargi z powodu niezgodności decyzji z prawem, na warunkach określonych w art. 34 ustawy o NSA. Oczywiście, nie zwalnia to Naczelnego Sądu Administracyjnego z obowiązku badania legitymacji prawnej organizacji społecznej do wniesienia skargi, w tym także dopuszczalności jej udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym, w którym podjęta została zaskarżona decyzja (art. 33 ust. 1 ustawy o NSA). Dlatego mylny jest pogląd prawny, na którym oparte zostało rozstrzygnięcie zaskarżonego wyroku, że „ustawodawca inaczej unormował udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym w Kodeksie postępowania administracyjnego, niż udział takiej organizacji w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym”.

Trafnie wywiedziono również w rewizji nadzwyczajnej, że organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska, korzystają ponadto, na podstawie art. 100 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1 i art. 99a ustawy z dnia 31 stycz-

nia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.), ze szczególnej legitymacji prawnej do występowania wobec właściwych organów administracji publicznej z żądaniem zastosowania środków zmierzających do usunięcia zagrożenia środowiska, a także do występowania z roszczeniami do sądu o zaniechanie naruszania środowiska na określonym terenie i przywrócenie stanu poprzedniego lub naprawienie zaistniałych w związku z tym szkód oraz o zakazanie lub ograniczenie działalności zagrażającej środowisku. W tej sytuacji należy stwierdzić, że w rozpoznawanej sprawie oddalenie przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków na decyzję Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa stanowiło równocześnie rażące naruszenie art. 100 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1 i art. 99a ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Nie jest natomiast trafny zarzut rewizji nadzwyczajnej jakoby zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego naruszał także art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), jeśli zważyć, że Konstytucja ta weszła w życie z dniem 17 października 1997 roku, podczas gdy zaskarżony wyrok wydany został w dniu 9 października 1997 roku.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393¹³ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189) orzekł jak w sentencji.

=====