

POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015r. poz. 1659 z późn. zm.) oraz art. 138 § 2 w związku z art. 144 kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016r. poz. 23 z późn. zm.),

po rozpatrzeniu zażalenia stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, zawartego w piśmie z dnia 30 września 2016r., zatytułowanym: „Zażalenie na postanowienie Prezydenta Miasta Chorzowa z dnia 31 sierpnia 2016r., znak: UK – I.7031.20.13.2016.158”, na postanowienie Zastępcy Dyrektora Wydziału Usług Komunalnych w Urzędzie Miejskim w Chorzowie, działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta Chorzowa, Nr UK – I.7031.20.13.2016.20.158 z dnia 31 sierpnia 2016r. o odmowie wszczęcia postępowania, o treści sentencji: „postanawia odmówić wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt uznając żądanie za bezzasadne.”

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach w składzie:

Przewodniczący składu:	Robert Nowicki
Członkowie:	Katarzyna Stebnicka Kamila Koziara

na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2016r.

postanowiło

uchylić w całości zaskarżone postanowienie
i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji

Uzasadnienie

Postanowieniem Nr UK – I.7031.20.13.2016.20.158 z dnia 31 sierpnia 2016r. o odmowie wszczęcia postępowania, organ pierwszej instancji, działając na podstawie art. 31 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, po rozpatrzeniu wniosku stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, w sprawie cofnięcia zezwolenia, wydanego stowarzyszeniu Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, orzekł jak wskazano na wstępie. W uzasadnieniu postanowienia organ pierwszej instancji przedstawił argumenty przemawiające za jego stanowiskiem.

Zażalenie na powyższe postanowienie złożyło stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29. W pisemnym zażaleniu (pismo z dnia 30 września 2016r., zatytułowane: „Zażalenie na postanowienie Prezydenta Miasta Chorzowa z dnia 31 sierpnia 2016r., znak: UK – I.7031.20.13.2016.20.158”) stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 wyraziło niezadowolenie z ww. rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji i wniosło o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości. W uzasadnieniu stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 przedstawiło swoje stanowisko w sprawie. Do odwołania dołączyło kserokopię dodatkowego dokumentu.

Organ pierwszej instancji pismem Nr UK – I.7031.20.13.2016.199 z dnia 10 października 2016r. przesłał ww. zażalenie wraz z aktami postępowania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach pismem Nr SKO – OG – 43/125/15959/16/RN z dnia 25 października 2016r. wystąpiło do organu pierwszej instancji o nadesłanie oryginału zażalenia ww. stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 z dnia 30 września 2016r., zatytułowanego: „Zażalenie na postanowienie Prezydenta Miasta Chorzów z dnia 31 sierpnia 2016r., znak: UK – I.7031.20.13.2016.158”, oraz oryginałów akt przekazanych przy piśmie Nr UK – I.7031.20.13.2016.199 z dnia 10 października 2016r.

Organ pierwszej instancji pismem Nr UK – I.7031.20.13.2016.221 z dnia 28 października 2016r. przesłał do organu odwoławczego oryginały ww. zażalenia stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 oraz akt postępowania zakończonego zaskarżonym postanowieniem Nr UK – I.7031.20.13.2016.20.158 z dnia 31 sierpnia 2016r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach, po analizie akt sprawy stwierdza, co następuje:

Pismem z dnia 28 stycznia 2016r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia”, stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, na podstawie art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wystąpiło do organu pierwszej instancji o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia (decyzja organu pierwszej instancji Nr UK 70622/11/2007 z dnia 11 grudnia 2007r.) udzielonego stowarzyszeniu Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt – z powodu naruszania warunków tego zezwolenia. W uzasadnieniu stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 przedstawiło swoje stanowisko w sprawie i uzasadniło złożenie tego wniosku. Do ww. wniosku dołączono: informację odpowiadającą odpisowi aktualnemu z rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej pobraną dla stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 w dniu 11 stycznia 2016r.; kserokopię wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015r., sygn. akt: II OSK 2136/13; kserokopię strony pierwszej raportu Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Katowicach z wizytacji schroniska dla bezdomnych zwierząt położonego w Katowicach przy ul. Opolskiej 36 w 2013r.; kserokopię strony pierwszej raportu Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Katowicach z wizytacji schroniska dla bezdomnych zwierząt położonego w Katowicach przy ul. Opolskiej 36 w 2012r.; kserokopię strony 143 zatytułowanej: „Dane identyfikacyjne podmiotu”; kserokopię umowy zawartej pomiędzy Gminą Olkusz a stowarzyszeniem Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce w dniu 31 grudnia 2013r.; kserokopię umowy zawartej pomiędzy Gminą Pyskowice a stowarzyszeniem Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce w dniu 18 grudnia 2013r., Nr GK.272.131.2013; kserokopię umowy zawartej pomiędzy Gminą Dąbrowa Górnicza a stowarzyszeniem Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce w dniu 23 grudnia 2014r., Nr ZP.WKM.272.112.2014; kserokopię umowy zawartej pomiędzy Gminą Siemianowice Śląskie a stowarzyszeniem Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce w dniu 22 marca 2013r., Nr IR – GK.272.3.4.2013 i kserokopię umowy zawartej pomiędzy Gminą Świętochłowice a stowarzyszeniem Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce w dniu 28 lutego 2014r., Nr U/.../GM/.../2014.

Powyższe pismo wpłynęło do organu pierwszej instancji w dniu 1 lutego 2016r.

Postanowieniem Nr UK – I.7031.20.13.2016.20 z dnia 22 lutego 2016r. organ pierwszej instancji orzekł jak wskazano na wstępie, z czym nie zgodziło się stowarzyszenia

„Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, które złożyło zażalenie (pismo z dnia 17 marca 2016r., z tytułem: „Zażalenie na postanowienie Prezydenta Miasta Chorzowa z dnia 22 lutego 2016r., znak: UK – I.7031.20.13.2016.20”).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach po rozpatrzeniu ww. zażalenia, postanowieniem Nr SKO – OG – 43/53/4990/16/RN z dnia 14 czerwca 2016r. orzekło o uchyleniu w całości zaskarżonego postanowienia organu pierwszej instancji Nr UK – I.7031.20.13.2016.20 z dnia 22 lutego 2016r. i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ. W uzasadnieniu Kolegium przedstawiło motywy wydanego rozstrzygnięcia, w tym wskazało występujące w postępowaniu uchybienia, które organ pierwszej instancji winien usunąć w toku ponownego rozpatrywania sprawy.

W aktach sprawy przekazanych przez organ pierwszej instancji do organu odwoławczego znajduje się pismo stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, z dnia 1 sierpnia 2016r., będąc odpowiadzią na pismo organu pierwszej instancji z dnia 8 lipca 2016r.

Postanowieniem Nr UK – I.7031.20.13.2016.158 z dnia 31 sierpnia 2016r. organ pierwszej instancji orzekł jak wskazano na wstępie, z czym nie zgodziło się stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, które złożyło zażalenie (pismo z dnia 30 września 2016r., z tytułem: „Zażalenie na postanowienie Prezydenta Miasta Chorzowa z dnia 31 sierpnia 2016r., znak: UK – I.7031.20.13.2016.158”).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach ustaliło następujący stan prawny, który znajdzie zastosowanie w przedmiotowej sprawie:

W myśl art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego 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.

W świetle § 2 tego artykułu organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie.

W myśl postanowień § 3 tego przepisu organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony.

Stosownie do brzmienia § 4 ww. artykułu organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Z kolei w świetle § 5 ww. przepisu organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach, w oparciu o przedstawione powyżej ustalenia faktyczne jak i obowiązujący stan prawny stwierdza, co następuje:

W pierwszej kolejności Kolegium ustaliło, że w sprawie nie zachodzą przesłanki niedopuszczalności ww. zażalenia stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, zawartego w piśmie z dnia 30 września 2016r., z tytułem: „Zażalenie na postanowienie Prezydenta Miasta Chorzowa z dnia 31 sierpnia 2016r., znak: UK – I.7031.20.13.2016.158.”

Kolegium zbadało również terminowość złożenia przedmiotowego zażalenia stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11

Listopada 29, zawartego w piśmie z dnia 30 września 2016r., zatytułowanym: „Zażalenie na postanowienie Prezydenta Miasta Chorzowa z dnia 31 sierpnia 2016r., znak: UK – I.7031.20.13.2016.158”), i stwierdziło, że ww. zażalenie zostało złożone w prawem przewidzianym terminie do złożenia zażalenia.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wskazuje dalej, że podstawą prawną do wydania orzeczenia przez organ drugiej instancji jest art. 138 kodeksu postępowania administracyjnego.

Stosownie zatem do postanowień art. 138 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo (pkt 1),
- 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo (pkt 2),
- 3) umarza postępowanie odwoławcze (pkt 3).

W świetle § 2 tego artykułu organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Z kolei, stosownie do postanowień § 4 w. artykułu jeżeli przepisy przewidują wydanie decyzji na blankiecie urzędowym, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a istnieją podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy uchyla decyzję i zobowiązuje organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści.

Charakter rozstrzygnięć organu odwoławczego w sposób bezpośredni zdeterminowany jest zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Jej istota polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonej decyzji. Wypływa stąd obowiązek traktowania postępowania odwoławczego jako powtórzenia rozstrzygnięcia tej samej sprawy. Decyzja organu drugiej instancji jest takim samym aktem stosowania prawa, jak decyzja organu pierwszej instancji, a działanie organu odwoławczego nie ma charakteru kontrolnego, ale jest działaniem merytorycznym, równoważnym działaniu organu pierwszej instancji (T. Woś, J. Zimmermann, Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1986r., III AZP 11/86, PiP 1989, z. 8, s. 147).

Realizując zasadę dwuinstancyjności postępowania, art. 138 kodeksu postępowania administracyjnego ukształtował postępowanie przed organem odwoławczym – co do zasady – jako postępowanie merytoryczne. Merytoryczny bądź merytoryczno – reformacyjny charakter mają w związku z tym również decyzje tego organu (art. 138 § 1 pkt 1 i 2 zdanie pierwsze), ukierunkowane na rozstrzygnięcie o określonych prawach lub obowiązkach. U podstaw takiego kierunku rozstrzygnięć organu drugiej instancji legła niewątpliwie również zasada szybkości działania i prostoty środków prowadzących do załatwienia sprawy (art. 12 kodeksu postępowania administracyjnego). Procesowym wyrazem merytorycznych kompetencji organu drugiej instancji jest treść jego rozstrzygnięcia w sprawie. Organ ten utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję bądź uchyla ją i sam rozstrzyga o istocie sprawy. Wynik postępowania organu odwoławczego nie sprowadza się zaś do oddalenia odwołania bądź uznania tego środka za uzasadniony. Z kolei rozstrzygnięcia kasacyjne traktowane są przez kodeks jako wyjątki od zasady merytorycznego charakteru postępowania odwoławczego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 1996r., sygn. akt: SA/Ka 1994/95, niepublikowane). Należy wyodrębnić dwa ich rodzaje: decyzję uchylającą zaskarżoną decyzję i umarzającą jednocześnie postępowanie organu pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 in fine), oraz decyzję kasacyjną przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji (art. 138 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego). Podstawowa różnica między nimi tkwi w tym, że ostatnia z nich może być wydana tylko wówczas, gdy organ odwoławczy stwierdzi istnienie podstaw do

merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonej decyzji (B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks Postępowania Administracyjnego, s. 599; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 sierpnia 1997r., sygn. akt: SA/Rz. 770/97, niepublikowany; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2001r., sygn. akt: V SA 239/01, niepublikowany) (Grzegorz Łaszczyca, Komentarz do art. 138 Kodeksu postępowania administracyjnego, Prawnicza Baza Danych Lex).

W przypadku bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego organ odwoławczy uprawniony jest również do jego umorzenia w oparciu o art. 138 § 1 pkt 3 kodeksu postępowania administracyjnego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wskazuje, że na podstawie art. 144 kodeksu postępowania administracyjnego, w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 11 tego kodeksu zatytułowanym: „Zażalenia” do zażaleń mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące odwołań. Oznacza to, że przepisy dotyczące odwołań znajdują zastosowanie w przypadku zażalenia wprost – w całości, w sposób odpowiedni – z uwzględnieniem charakteru zażalenia, lub też wcale nie znajdują zastosowania.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach po analizie akt sprawy oraz obowiązującego stanu prawnego stwierdza, że organ pierwszej instancji przeprowadził postępowanie w sposób nieprawidłowy i zaskarżone postanowienie tego organu wydane po przeprowadzeniu ww. postępowania nie może się ostać w obrocie prawnym, wobec czego, w oparciu o art. 138 § 2 w związku z art. 144 kodeksu postępowania administracyjnego, Kolegium postanowiło uchylić je w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że organ pierwszej instancji zaskarżonym postanowieniem Nr UK – I.7031.20.13.2016.158 z dnia 31 sierpnia 2016r. o odmowie wszczęcia postępowania, powołując się na art. 31 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, po rozpatrzeniu wniosku stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego stowarzyszeniu Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, orzekł o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego stowarzyszeniu Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, uznając żądanie stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 za bezzasadne.

W uzasadnieniu tego postanowienia organ pierwszej instancji wskazał, że: „(...) W dniu 1 lutego 2016r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (...) wystąpiło do Prezydenta Miasta Chorzowa z wnioskiem o cofnięcie zezwolenia wydanego stowarzyszeniu Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce, Oddział w Chorzowie (...) na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Na skutek niewypełniania warunków zezwolenia polegającego na łamaniu jego zapisów, dotyczących obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Wniosek swój stowarzyszenie uzasadniło celami statutowymi, jakimi są działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania i zapewniania im opieki oraz kształtowania wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt, a także świadomym naruszeniem, przez Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie, warunków określonych w zezwoleniu, które zdaniem stowarzyszenia skutkują łamaniem prawa ochrony zwierząt. Zdaniem skarżącej naruszenie warunków zezwolenia polega na przyjmowaniu do schroniska w Chorzowie zwierząt z terenu innych gmin. Zgodnie z postanowieniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego SKO – OG – 43/53/4990/16/RN uchylającym postanowienie Nr UK – I.7031.20.13.2016.20 z dnia 22 lutego 2016r. o odmowie wszczęcia postępowania, zaskarżone przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, ul. 11 Listopada 29, tutejszy organ ponownie rozpatrzył wniosek Stowarzyszenia Obrona Zwierząt. Tutejszy organ dokonał ustaleń odnośnie spełniania przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt przesłanek

do wszczęcia, z jego wniosku, postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Zgodnie z art. 31 § 1 organizacja społeczna może w sprawie innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Cel działania stowarzyszeń, zgodnie z art.10 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach (...), określa statut. Cel działania w statucie powinien być określony na tyle precyzyjnie, aby dało to podstawę do wyprowadzenia związku z przedmiotem postępowania administracyjnego. Cele statutowe Stowarzyszenia Obrona Zwierząt określone w statucie ww. stowarzyszenia obejmują:

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.

Działalność Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie prowadzącego schronisko dla bezdomnych zwierząt jest zbieżne, z przytoczonymi wyżej, celami statutowymi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt. Z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 maja 2013r., sygn. II SA/Łd 236/13, wynika, że nie można utożsamiać obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt z pojęciem miejsca pochodzenia zwierząt znajdujących się pod opieką schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności gospodarczej. Schronisko dla bezdomnych zwierząt jest obiektem, w którym znajdują schronienie zwierzęta bezdomne, nie posiadające opiekuna lub właściciela, bez względu na miejsce, w którym zostało odnalezione, odłowione lub porzucone. Jak wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015r., sygn. akt II OSK 2136/13, praktyka przyjmowania do jednego schroniska zwierząt z większej ilości gmin jest legalna wyłącznie w przypadku schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne, na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt (Organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą zapewniać bezdomnym zwierzętom opiekę i w tym celu prowadzić schroniska dla zwierząt, w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego). Schronisko w Chorzowie prowadzone jest przez organizację społeczną, jaką jest Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami, które prowadzi działalność o zasięgu ogólnopolskim i realizuje zadania oraz cele statutowe polegające na działaniu w obronie zwierząt i niesieniu im pomocy. Przesłanki inicjatywy procesowej organizacji społecznej – statutowy cel jej działalności oraz względy interesu społecznego – muszą wystąpić łącznie. Rola organizacji społecznych, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt jak również interesu prawnego oraz interesu społecznego musi być powiązania z zadaniami statutowymi tych organizacji, musi służyć dobru zwierząt, a przez to interesowi społecznemu. Przyjmowanie zwierząt do schroniska przez Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami, organizację obejmującą swym działaniem teren całej Polski – niezależnie od miejsca pochodzenia zwierząt – służy ich dobru, jest działaniem w obronie zwierząt i niesieniem im pomocy służy przez to interesowi społecznemu i nie stanowi nadużycia ani zagrożenia dla dobrostanu zwierząt. Natomiast żądanie Stowarzyszenia Obrona Zwierząt dotyczące cofnięcia zezwolenia nie służy interesowi społecznemu oraz dobrostanowi zwierząt, a w szczególności ich ochronie i humanitarnemu traktowaniu dlatego też podnoszony przez ww. Stowarzyszenie fakt przyjmowania do schroniska zwierząt spoza Chorzowa nie daje podstawy do wyprowadzenia wniosku o istnieniu związku pomiędzy celami statutowymi, a żądaniami wnioskującego. Ponadto nie występuje żadna z przesłanek określonych w art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, która obliżuje Prezydenta Miasta do wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie. Brak występowania ww. przesłanek skutkować musi odmową wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na

prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt przez Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział Chorzów, zgodnie z żądaniem Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (...).”

Przechodząc do merytorycznego załatwienia sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wskazuje, że organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania zakończonego zaskarżonym postanowieniem w sposób prawidłowy. Z treści uzasadnienia zaskarżonego postanowienia wynika, że organ pierwszej instancji uznał, że nie zostały spełnione żadne przesłanki określone w art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, uzasadniające żądanie organizacji społecznej Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Kolegium wskazuje, że z treści ww. przepisu prawa wynika, że 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.

W ocenie Kolegium Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie jest organizacją społeczną i w świetle zapisów statutu tego stowarzyszenia uzasadnione jest złożenie przez to stowarzyszenie wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Ww. stanowisko Kolegium znajduje również poparcie w treści uzasadnienia zaskarżonego postanowienia.

Z treści uzasadnienia zaskarżonego postanowienia wynika również, że organ pierwszej instancji nie zbadał w sposób prawidłowy czy za złożeniem przez to stowarzyszenie wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt przemawia interes społeczny. W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia organ pierwszej instancji ograniczył się wyłącznie do wskazania, że: „(...) Rola organizacji społecznych, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt jak również interesu prawnego oraz interesu społecznego musi być powiązania z zadaniami statutowymi tych organizacji, musi służyć dobru zwierząt, a przez to interesowi społecznemu. Przyjmowanie zwierząt do schroniska przez Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami, organizację obejmującą swym działaniem teren całej Polski – niezależnie od miejsca pochodzenia zwierząt – służy ich dobru, jest działaniem w obronie zwierząt i niesieniem im pomocy służy przez to interesowi społecznemu i nie stanowi nadużycia ani zagrożenia dla dobrostanu zwierząt. Natomiast żądanie Stowarzyszenia Obrona Zwierząt dotyczące cofnięcia zezwolenia nie służy interesowi społecznemu oraz dobrostanowi zwierząt, a w szczególności ich ochronie i humanitarnemu traktowaniu dlatego też podnoszony przez ww. Stowarzyszenie fakt przyjmowania do schroniska zwierząt spoza Chorzowa nie daje podstawy do wyprowadzenia wniosku o istnieniu związku pomiędzy celami statutowymi, a żądaniami wnioskującego. (...)” Kolegium zauważa jednak, że powyższe okoliczności, przywołane w ww. uzasadnieniu, nie świadczą o prawidłowym zbadaniu i rozważeniu przez organ pierwszej instancji interesu społecznego do wszczęcia na wniosek Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Kolegium zwraca również uwagę organowi pierwszej instancji, że doprowadzenie do sytuacji zgodnej z prawem, w przypadku wadliwego orzeczenia organu administracji publicznej, w ocenie Kolegium może przemawiać za występowaniem interesu społecznego. W interesie społecznym jest bowiem pozostawanie w obrocie prawnym orzeczeń (decyzji i postanowień) zgodnych z prawem i wyeliminowanie (konwalidowanie) orzeczeń wadliwych. Przy czym kwestia zgodności z prawem i ewentualnych wad występujących w danym akcie

administracyjnym może być badana dopiero na etapie merytorycznego postępowania w sprawie.

Tym samym organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania w sposób prawidłowy, czym naruszył art. 7, art. 77 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Natomiast stosownie do art. 77 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Zasada prawdy obiektywnej zawarta w art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego i rozwinięta w innych przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, w tym w przepisie art. 77 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które pozwoli dokonać subsumcji faktów uznanych za udowodnione pod stosowną normę prawną, a następnie doprowadzi do ustalenia konsekwencji prawnych tych faktów. Obowiązek wyczerpującego i rzetelnego zebrania materiału dowodowego związany jest z sytuacją procesową organu administracji publicznej, który jest „gospodarzem” postępowania i posiada duże uprawnienia w zakresie ukształtowania tego postępowania. Natomiast obowiązek wyczerpującego rozpatrzenia materiału dowodowego polega na dokładnym zapoznaniu się z tym materiałem, ustosunkowaniu się do każdego ze zgromadzonych w sprawie dowodów z uwzględnieniem wzajemnych powiązań między nimi, aby uzyskać jednoznaczność ustaleń faktycznych i prawnych. Negatywne konsekwencje zaniedbania należących do organu czynności dowodowych nie mogą obciążać strony. Wykonanie obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego winno odbywać się z uwzględnieniem norm wynikających z przepisów prawnych o charakterze proceduralnym. Wskazać również należy, że w myśl obowiązujących przepisów obowiązek wszechstronnego zbadania sprawy spoczywa na organie wydającym decyzję. Organ administracji publicznej jest bowiem obowiązany do zebrania całego materiału dowodowego i jego łącznego rozpatrzenia, przy czym za podstawę swoich rozstrzygnięć nie może przyjmować ustaleń dowolnych lub przypadkowych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 1985r., sygn. akt: III SA 601/85). Kolegium przypomina, że obowiązek rozpatrzenia całego materiału dowodowego jest związany ściśle z przyjętą w kodeksu postępowania administracyjnego zasadą swobodnej oceny dowodów (art. 80 kodeksu postępowania administracyjnego). By swobodna ocena dowodów nie przerodziła się w samowolę musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz z zachowaniem reguł tej oceny, i po pierwsze opierać się należy na materiale dowodowym zebranym przez organ. Organ administracji publicznej jest obowiązany rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Oznacza to, że organ ten jest obowiązany rozpatrzyć wszystkie dowody zgromadzone lub odzwierciedlone w aktach sprawy oraz że organ powinien rozpatrzyć te dowody w ich wzajemnej łączności. Rozpatrując materiał dowodowy organ administracji publicznej nie może pominąć jakiegokolwiek przeprowadzonego dowodu. Dokonując oceny dowodów winien w sposób niebudzący wątpliwości wskazać przesłanki, którymi kierował się podejmując rozstrzygnięcie.

W ponownie prowadzonym postępowaniu organ pierwszej instancji zobowiązany będzie do zbadania przesłanek do wszczęcia na wniosek stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt – z uwzględnieniem ww. uwag Kolegium i zgodnie z wnioskiem tego stowarzyszenia i w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie do przeprowadzenia merytorycznego postępowania w sprawie.

Niezależnie od powyższego Kolegium wskazuje również, że organ pierwszej instancji zaskarżonym postanowieniem raz jeszcze postanowił „odmówić wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt „uznając żądanie za bezzasadne”, a w uzasadnieniu zaskarżonego aktu odniósł się merytorycznie do kwestii związanych z wydanym i wyżej opisanym zezwoleniem wydanym stowarzyszeniu Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Przy czym, na obecnym etapie postępowania brak jest podstaw do merytorycznego badania i oceny zezwolenia udzielonego decyzją organu pierwszej instancji Nr UK 70622/11/2007 z dnia 11 grudnia 2007r. Powyższe może bowiem nastąpić w toku prowadzonego postępowania, a nie na etapie badania możliwości wszczęcia postępowania w sprawie w związku z wnioskiem organizacji społecznej złożonym w oparciu o art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. W tym zakresie organ pierwszej instancji również naruszył prawo.

Kolegium wskazuje także, że w świetle powyższych zarzutów, również uzasadnienie zaskarżonego postanowienia nie odpowiada przepisom prawa. Zgodnie z treścią art. 124 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego postanowienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, jeżeli służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego oraz gdy wydane zostało na skutek zażalenia na postanowienie. Stosownie do treści art. 107 § 3 w związku z art. 126 kodeksu postępowania administracyjnego uzasadnienie faktyczne powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej; zaś uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej postanowienia, z przytoczeniem przepisów prawa. Zdaniem Kolegium w tym zakresie organ pierwszej instancji również naruszył prawo.

Kolegium zauważa dalej, że w podstawie prawnej zaskarżonego postanowienia organ pierwszej instancji wskazał tekst jednolity kodeksu postępowania administracyjnego ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 2016r. pod pozycją 23. Zauważyć jednak należy, że na dzień wydania zaskarżonego postanowienia ogłoszony w ww. Dzienniku Ustaw tekst jednolity kodeksu postępowania administracyjnego był już zmieniony.

W związku z powyższym, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach, na podstawie art. 138 § 2 w związku z art. 144 kodeksu postępowania administracyjnego, postanowiło uchylić w całości zaskarżone postanowienie organu pierwszej instancji Nr UK – I.7031.20.13.2016.20.158 z dnia 31 sierpnia 2016r. o odmowie wszczęcia postępowania, w sprawie odmowy wszczęcia postępowania w przedmiocie cofnięcia zezwolenia wydanego Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt z uwagi na bezzasadność żądania i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ.

W trakcie ponownego rozpatrywania sprawy organ pierwszej instancji winien usunąć wszelkie uchybienia, które w niniejszym postanowieniu wskazał organ odwoławczy. W szczególności winien przeprowadzić postępowanie zgodnie z wnioskiem stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 zawartym w piśmie z dnia 28 stycznia 2016r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia” – w oparciu o art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. W toku przeprowadzonego postępowania organ pierwszej instancji winien dokonać ustaleń odnośnie spełniania przez ww. stowarzyszenie przesłanek do wszczęcia z jego wniosku postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt – mając na względzie wskazania Kolegium i brzmienie przepisu prawa, w oparciu o który ww. stowarzyszenie złożyło ww. wniosek. W dalszej kolejności powinien zaś, w oparciu o całość materiału dowodowego zgromadzonego w trakcie postępowania, wydać rozstrzygnięcie w sprawie – biorąc pod uwagę brzmienie

przepisu prawa materialnego lub procesowego, w oparciu o który wyda rozstrzygnięcie. W wydanym rozstrzygnięciu organ pierwszej instancji winien wyjaśnić przesłanki, którymi kierował się przy jego podejmowaniu oraz ustosunkować się do wszelkich uwag podniesionych w trakcie postępowania. W trakcie ponownego badania sprawy winien rozważyć wnioski złożone przez stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, a także przeanalizować wszelkie uwagi przez nie składane i rozważyć je w wydanym orzeczeniu.

Odnosząc się z kolei do treści zażalenia stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, zawartego w piśmie z dnia 30 września 2016r., zatytułowanym: „Zażalenie na postanowienie Prezydenta Miasta Chorzowa z dnia 31 sierpnia 2016r., znak: UK - I.7031.20.13.2016.158”, Kolegium zauważa, że z uwagi na naruszenie prawa, jakiego dopuścił się organ pierwszej instancji w toku postępowania, Kolegium nie ma możliwości wydania orzeczenia merytorycznego, lecz jest zmuszone do wydania orzeczenia kasacyjnego i uchylenia w całości zaskarżonego postanowienia i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W ramach tego postępowania organ pierwszej instancji będzie zobowiązany do ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, co już wyżej zostało wskazane. Z kolei argumenty merytoryczne w nim zawarte staną się przedmiotem analizy organu pierwszej instancji w trakcie ponownego rozpatrywania sprawy w związku z niniejszym orzeczeniem Kolegium.

Wobec powyższego postanowiono jak w sentencji.

Postanowienie niniejsze jest ostateczne.

Stosownie do art. 50 – 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016r. poz. 718 z późn. zm.), niniejsze postanowienie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę do Sądu wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach (40 - 032 Katowice ul. Henryka Dąbrowskiego 23). Wymogi formalne skargi określają art. 46, art. 47, art. 57 § 1 powołanej wyżej ustawy.

Otrzymują:

- 1) Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
ul. 11 Listopada 29
28 – 300 Jędrzejów
- 2) Prezydent Miasta Chorzowa
ul. Rynek 1
41 – 500 Chorzów
z aktami sprawy
- 3) aa

Do wiadomości:

Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce
Oddział w Chorzowie
ul. Opolska 36
41 – 500 Chorzów

CZŁONEK
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach
mgr Zdzisław Kępczyński

CZŁONEK
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach
mgr Anna Stebnicka

