

### POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 31 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z póź. zm.) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży w składzie:

Przewodniczący – Janusz Krajewski  
Członkowie Urszula Kurządkowska (spr.)  
Anna Magdalena Zawadzka

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 8 września 2015 r. wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, ul. 11 Listopada 29, o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Kolna nr GK. 7026-21/1/08 z dnia 22 września 2008 r., którą zezwolono przedsiębiorcy Jerzemu Kubrak na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na prowadzenie schroniska dla zwierząt zlokalizowanego w mieście Kolno na działce oznaczonej numerem 347, **odmawia wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Kolna nr RG. 7026-21/1/08 z dnia 22 września 2008 r.**

### UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 17 sierpnia 2015 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie zwróciło się (za pośrednictwem Burmistrza Miasta Kolna) do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży o wszczęcie, na podstawie art. 156 § 1, w związku z art. 31 § 1 KPA postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Kolna nr GK. 7026-21/1/08 z dnia 22 września 2008 r., zezwalającej Jerzemu Kubrak na prowadzenie schroniska dla zwierząt – z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa. Wnioskodawca zarzucił, że w przedmiotowej decyzji brak wymaganego prawem określenia obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla zwierząt” i jednocześnie wyjaśnił, że:

- wniosek uzasadniony jest celami statutowymi Stowarzyszenia, jakimi są działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania i zapewnienia im opieki oraz kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt. Cele te Stowarzyszenie realizuje poprzez zwalczanie przejawów znęcania się nad zwierzętami, działanie w ich obronie i niesienie im pomocy oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska,
- eliminowanie rozstrzygnięć rażąco naruszających prawo zawsze leży w interesie społecznym, co wynika wprost z konstytucyjnej zasady praworządności. Ponadto wg art. 31 § 1 KPA interes społeczny ma przemawiać za wszczęciem postępowania a nie za wydaniem takiej, czy innej decyzji kończącej w ten sposób wszczęte postępowanie. Rola organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, ich interesu prawnego oraz interesu społecznego, który reprezentują jest uznawana w postępowaniach administracyjnych i sądowo-administracyjnych np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.06.2007 r., sygn. akt II OSK 339/07 stwierdzono, że „ocena interesu prawnego

fundacji i organizacji społecznych musi być powiązana z badaniem ich ustawowych oraz statutowych zadań i kompetencji, tym bardziej w przypadku, gdy chodzi o ochronę zwierząt, które same swojego interesu prawnego i uprawnień bronić nie mogą(...)

**Rozpatrując powyższy wniosek Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży ustaliło i zważyło, co następuje:**

Stosownie do art. 31 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z póź. zm.) „organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny”.

Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 5 KPA ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o „organizacjach społecznych” rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Przepis ten nie definiuje pojęcia „organizacji społecznej” przez wymienienie chociażby niektórych jej cech, a jedynie wskazuje przykładowy katalog podmiotów należących do tej kategorii podmiotów. W nauce prawa o postępowaniu administracyjnym pod pojęciem „organizacja społeczna” rozumie się trwałe zrzeszenie osób fizycznych lub prawnych działające w formie prawnej przewidzianej przez przepisy powszechnie obowiązujące, niewchodzące w skład aparatu państwa, posiadające cel o charakterze społecznym (por. M. Bogusz, Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 1997, s.

Na podstawie statutu Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży ustaliło, że jest ono „organizacją społeczną” w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zatem rozstrzygnięcia wymaga jeszcze kwestia, czy:

- żądanie zgłoszone przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie we wniosku z dnia 17 sierpnia 2015 r. jest uzasadnione jego celami statutowymi,
- za wszczęciem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Kolna nr GK. 7026-21/1/08 z dnia 22 września 2008 r., którą zezwolono przedsiębiorcy Jerzemu Kubrak na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na prowadzenie schroniska dla zwierząt zlokalizowanego w mieście Kolno na działce oznaczonej numerem 347, przemawia interes społeczny.

W rozpatrywanej sprawie bezsporne jest, że celami statutowymi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie jest:

- 1) działanie na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienia im opieki;
- 2) kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt;
- 3) działanie w zakresie ekologii ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego (rozdział II; § 1 statutu Stowarzyszenia).

Sporne w sprawie jest natomiast, to czy zachodzi druga przesłanka warunkująca wszczęcie postępowania na wniosek Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie a mianowicie, czy przemawia za tym interes społeczny. Pojęcie „interesu społecznego” nie zostało określone w przepisach prawa. Ponadto, interes organizacji społecznej do występowania w cudzej sprawie musi mieć niższą rangę niż interes strony, zwłaszcza, że interes strony przeważnie pozostaje w sprzeczności z interesem organizacji społecznej, przystępującej do postępowania lub żądającej wszczęcia postępowania jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Organizacja społeczna powinna zatem wykazać zasadność udziału w postępowaniu, ponieważ jej udział w sprawie nie jest obojętny dla stron, zwłaszcza gdy reprezentują przeciwstawne interesy. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że

organizacja społeczna może występować z żądaniem wszczęcia postępowania w indywidualnej sprawie (gdy istnieje możliwość wszczęcia postępowania z urzędu), jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Przesłankami inicjatywy procesowej organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony, które muszą wystąpić łącznie, są więc odpowiednio skorelowany z przedmiotem sprawy cel statutowy danej organizacji i względy interesu społecznego. Tak sformułowany przepis wskazuje, że brak jednej przesłanki - bądź interesu społecznego, bądź brak celów statutowych organizacji - eliminuje możliwość dopuszczenia przez organ organizacji do udziału w postępowaniu.

Zdaniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży organizacja społeczna może występować w postępowaniu administracyjnym w dwojakiej roli:

- organizacja społeczna, której interesu prawnego lub obowiązku dotyczy dane postępowanie, jest stroną tego postępowania, a w wyniku załatwienia sprawy stanie się ona podmiotem praw i obowiązków,
- organizacja społeczna nie ma w postępowaniu ani interesu prawnego, ani obowiązku w rozumieniu art. 28 KPA., może występować w tym postępowaniu jako tzw. podmiot na prawach strony.

Z wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wynika, że wnosi ono o wszczęcie postępowania zmierzającego do stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji Burmistrza Miasta Kolna nr GK. 7026-21/1/08 z dnia 22 września 2008 r., którą zezwolono przedsiębiorcy Jerzemu Kubrak na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na prowadzenie schroniska dla zwierząt zlokalizowanego w mieście Kolno na działce oznaczonej numerem 347. W związku z tym uprawnione jest twierdzenie, że Stowarzyszenie (które nie było stroną postępowania zakończoną tą decyzją) nie ma ani interesu prawnego ani obowiązku w rozumieniu art. 28 KPA w wynikającego z ww. decyzji, zatem w przypadku wszczęcia tego postępowania będzie uczestniczyło w nim jako tzw. podmiot na prawach strony. Dodatkowo twierdzenie to znajduje uzasadnienie w przepisie art. 31 § 2 KPA (zdanie pierwsze), które stanowi: „organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu” oraz w przepisie art. 31 § 3 KPA, który stanowi, że „organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony”.

Ustalając, czy Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wykazało wystąpienie drugiej przesłanki określonej w art. 31 § 1 KPA tj., że za wszczęciem postępowania zmierzającego do stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Kolna nr RG. 7026-21/1/08 z dnia 22 września 2008 r., przemawia interes społeczny, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży zważyło, co następuje. We wniosku z dnia 17 sierpnia 2015 r. Stowarzyszenie wskazało tylko, że „(...)eliminowanie rozstrzygnięć rażąco naruszających prawo zawsze leży w interesie społecznym, co wynika wprost z konstytucyjnej zasady praworządności. Ponadto wg art. 31 § 1 KPA interes społeczny ma przemawiać za wszczęciem postępowania a nie za wydaniem takiej, czy innej decyzji kończącej w ten sposób wszczęte postępowanie. Rola organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, ich interesu prawnego oraz interesu społecznego, który reprezentują jest uznawana w postępowaniach administracyjnych i sądowo-administracyjnych np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.06.2007 r., sygn. akt II OSK 339/07 stwierdzono, że „ocena interesu prawnego fundacji i organizacji społecznych musi być powiązana z badaniem ich ustawowych oraz statutowych zadań i kompetencji, tym bardziej w przypadku, gdy chodzi o ochronę zwierząt, które same swojego interesu prawnego i uprawnień bronić nie mogą(...)”. Natomiast w uzasadnieniu wniosku Stowarzyszenie doprecyzowało, że „(...)przedmiotowe zezwolenie wskazuje tylko położenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, zlokalizowanego w mieście Kolno na działce oznaczonej numerem geodezyjnym 347. Zezwolenie określa więc jedynie miejsce świadczenia usług przez przedsiębiorcę.

Tymczasem pominięcie w treści decyzji określenia obszaru działalności schroniska pozostaje w oczywistej sprzeczności z przepisem art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakazuje obligatoryjnie zawarcie takiego określenia w zezwoleniu(...). (...)Brak określenia „obszaru” powoduje zjawisko nieograniczonego przyjmowania do jednego schroniska zwierząt z wielu gmin i przepełnienia schronisk, wbrew względom właściwej opieki nad zwierzętami(...)”. (...)Faktem pozostaje, że u.c.p.g nie zawiera legalnej definicji obszaru działalności, ale nie ma przeszkód, by znaczenie tego pojęcia ustalić w drodze wykładni przepisów prawa. Wprawdzie żaden przepis u.c.p.g nie precyzuje, że regulacja usług komunalnych wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 4 zamyka się na terytorium gminy, lecz wynika to nieodparcie z wykładni tych przepisów(...)”.

Mając powyższe na uwadze Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży uznało, że Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie nie wykazało w sposób bezsporny, że wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Kolna nr GK. 7026-21/1/08 z dnia 22 września 2008 r., leży w interesie społecznym oraz pozostaje w związku z celami statutowymi Stowarzyszenia. Twierdzenie to Kolegium wywodzi z faktu, że w interesie społecznym leży zapewnienie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, które realizowane jest przez wylapywanie bezdomnych zwierząt i umieszczanie ich w schronisku, zatem stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Miasta Kolna nr GK. 7026-21/1/08 z dnia 22 września 2008 r. nie leży w interesie mieszkańców miasta Kolna, gdyż spowoduje to zamknięcie schroniska dla bezdomnych zwierząt prowadzonego przez Jerzego Kubraka, a także zaprzestanie wylapywania bezdomnych zwierząt na terenie miasta, bowiem przedmiotem zezwolenia jest nie tylko prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, ale także dokonywanie wylapywania ich z terenu miasta. Działanie to spowoduje również, że bezdomne zwierzęta zostaną pozbawione opieki i pomocy ze strony ludzi, dlatego nie sposób zgodzić się z twierdzeniem Stowarzyszenia, że eliminowanie rozstrzygnięć naruszających prawo zawsze leży w interesie społecznym. Poza tym istnieją inne instrumenty prawne do usuwania wad w decyzjach, które nie powodują wyeliminowania ich z obrotu prawnego, jak to ma miejsce w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji.

Dalsze działanie schroniska w Kolnie powinno leżeć też w interesie Stowarzyszenia, którego celem statutowym jest szeroko rozumiana ochrona zwierząt, a w szczególności zapewnienie im opieki i pomocy, dlatego Kolegium uznało, że występuje sprzeczność między celami statutowymi Stowarzyszenia a żądaniem zgłoszonym we wniosku z dnia 17 sierpnia 2015 r.

W uzasadnieniu wniosku Stowarzyszenie wskazało, że ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymywaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 z póź. zm.) nie zawiera definicji „obszaru działalności” i pojęcie to należy ustalić w wyniku wykładni przepisów prawa.

Z analizy przepisu art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 w związku z art. 9 ust. 1 ww. ustawy wynika że na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, wymagane jest zezwolenie, które zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2, powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem.

Z treści zezwolenia zawartego w decyzji Burmistrza Miasta Kolna nr RG. 7026-21/1/08 z dnia 22 września 2008 r. wynika, że określono w nim przedmiot działalności objętej zezwoleniem tj. „prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla zwierząt zlokalizowanego w mieście Kolno”. Określono też „obszar działalności” objętej zezwoleniem i bez wątpienia jest to teren miasta Kolno. Schronisko ma być prowadzone na terenie miasta Kolno i mają trafić do niego bezdomne zwierzęta z terenu miasta Kolna i wylapane na terenie tego miasta, co wynika z punktu 4 i 5 tego

zezwolenia. W związku z tym nie ma podstaw twierdzenie Stowarzyszenia, że zezwolenie ma wadę prawną w postaci braku określenia „obszaru działalności” objętej zezwoleniem.

W uzasadnieniu wniosku z dnia 17 sierpnia 2015 r. Stowarzyszenie przywołało też argument, że „(...)brak określenia „obszaru działania” powoduje zjawisko nieograniczonego przyjmowania do jednego schroniska zwierząt z wielu gmin i przepełnienia schronisk, wbrew względem właściwej opieki nad zwierzętami(...)”, niemniej nie przedłożyło żadnych dowodów, że tak dzieje się w schronisku dla bezdomnych zwierząt w Kolnie poradzonym przez Jerzego Kubraka. Powołanie się ogólnie na konieczność eliminowania z obrotu prawnego decyzji, które mogły być wydane z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa oraz na zjawisko nieograniczonego przyjmowania do jednego schroniska zwierząt z wielu gmin i przepełnienia schronisk, wbrew względem właściwej opieki nad zwierzętami, nie dają podstaw do wyprowadzenia interesu społecznego we wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Kolna nr 7026-21/1/08 z dnia 22 września 2008 r. w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Kolno.

Wobec powyższego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży uznało, że wymagana przez art. 31 § 1 KPA przesłanka występowania interesu społecznego, uzasadniającego wszczęcie postępowania, o które wniosło Stowarzyszenie, nie została wykazana. Okoliczność zaś, że Stowarzyszenie dopuszczane jest do udziału w postępowaniach administracyjnych i sądowo-administracyjnych w sprawach dotyczących ochrony zwierząt nie może mieć decydującego znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawie niniejszej, gdyż w każdej sprawie organ ma obowiązek zbadania, czy występują przesłanki, warunkujące wszczęcie postępowania z wniosku organizacji społecznej.

Na marginesie Kolegium zwraca uwagę Stowarzyszenia na fakt, że przywołane we wniosku wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie nie zapadły w sprawach dotyczących wszczęcia postępowania w trybie art. 31 § 1 pkt 1 KPA. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 339/07 rozstrzyga kwestię „czy fundacja może zaskarżyć uchwałę rady gminy do wojewódzkiego sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym”, natomiast wyrok NSA z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 dotyczy skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w J. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 maja 2013 r. sygn. akt II SA/Łd 236/13 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w J. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia [...] grudnia 2012 r. nr [...] w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Istotą sprawy było ustalenie „czy można odmówić cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w sytuacji, gdy przyjmowano do niego zwierzęta spoza terenu gminy na której działało”, tj. czy doszło do naruszenia przez prowadzącego działalność warunków zezwolenia oraz przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, poprzez przyjmowanie do schroniska prowadzonego w miejscowości W., zwierząt pochodzących spoza terenu gminy B.

Biorąc powyższe pod uwagę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży orzekło jak sentencji postanowienia.

***Na niniejsze postanowienie służy zażalenie.***

Pouczenie: Stosownie do art. 127 § 3 KPA, w związku z art. 144 KPA strona niezadowolona z rozstrzygnięcia może zwrócić się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek składa się bezpośrednio do Kolegium w terminie 7 dni od daty doręczenia niniejszego postanowienia.

Przewodniczący

Członkowie



Otrzymują:

- 1) Stowarzyszenie Obrona Zwierząt  
ul. 11 listopada 29  
28-300 Jedrzejów
- 2) Burmistrz Miasta Kolna