

Ostrołęka, dnia 13 czerwca 2016 r.

SKO.OZ/4000/594/2016

## DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce działając na zasadzie art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1659), art. 127 § 2 w związku z art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 23), w składzie orzekającym:

Przewodniczący – Robert Zaorski (sprawozdawca)  
Członkowie: - Marcin Rusiłowicz  
- Kazimierz Pietrzak  
Protokolant – Łukasz Nadolny

po rozpatrzeniu, w dniu 13 czerwca 2016 r. odwołania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie od decyzji wydanej przez Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 31 marca 2016 r., Nr 1/2016, znak: GKS.6140.6.2016 w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt

## orzeka

na podstawie art. 138 § 2 w związku z art. 5 § 2 pkt 5, art. 7, art. 29, art. 31 § 1-3, art. 61 § 1, § 3 i § 4, art. 77 § 1, art. 80, art. 107 § 1 i § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego

**uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.**

## UZASADNIENIE

Wskazaną na wstępie decyzją Burmistrz Miasta Ostrów Mazowiecka, po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, odmówił cofnięcia zezwolenia, udzielonego Sławomirowi Suchcie decyzją z dnia 21 lutego 2011 r. o nr ITS-7644-1/11, na prowadzenie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie miasta Ostrów Mazowiecka oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, znajdującego się przy ul. Bąkówka w Ostrowi Mazowieckiej. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia przytoczono przebieg postępowania: złożenie wniosku przez Stowarzyszenie w sprawie cofnięcia wskazanego powyżej zezwolenia, poinformowanie przedsiębiorcy o wszczęciu postępowania w sprawie, zwrócenie się przedsiębiorcy do organu o udostępnienie akt sprawy, poinformowanie strony o uprawnieniach wynikających z art. 73 Kpa. Sławomir Suchta, w piśmie które wpłynęło do organu dnia 9.03.2016 r., zwrócił się o oddalenie wniosku Stowarzyszenia jako bezpodstawnego. Jako przedsiębiorca prowadzący działalność polegającą na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt uczestniczy w przetargach ogłaszanych przez gminy na świadczenie usług w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt oraz przyjmowania do schroniska. Z chwilą wyboru przez gminę oferty, która jest najkorzystniejsza, byłoby nieracjonalne i nieekonomiczne budowanie schroniska w każdej gminie w celu zapewnienia bezdomnym zwierzętom godziwych warunków bytowania. W dalszym toku postępowania, jak podaje organ, przeprowadzona została analiza zgromadzonego materiału dowodowego. Organ przytoczył fragment treści wyroku NSA z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 „jeżeli schronisko to miejsce, gdzie się można schronić (w rozumieniu językowym), a w przypadku zwierząt - miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami spełniające ustawowo określone warunki (w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt), to w schronisku może schronić

się każdy, kto tego schronienia potrzebuje, niezależnie od tego skąd przybywa. Tylko takie rozumienie pojęcia "obszar działania" w przypadku schroniska dla bezdomnych zwierząt znajduje uzasadnienie z punktu widzenia celu jakiego ma służyć zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt". W ocenie organu, przyjmując za słuszne stanowisko Stowarzyszenia należałoby uznać, że realizacja zadania jakim jest zapobieganie bezdomności zwierząt byłaby możliwa jedynie poprzez działanie schronisk na terenie każdej gminy, co wydaje się nie racjonalne pod względem ekonomicznym. Dlatego też organ orzekł jak w sentencji.

Odwołanie od powyższego rozstrzygnięcia, w ustawowym terminie do dokonania tejże czynności, złożyło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie – organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, uczestniczące w postępowaniu na prawach strony. Zapadłej decyzji Stowarzyszenie zarzuca naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia, w sytuacji kiedy to przedsiębiorca, który je uzyskał, w sposób rażący i od lat dopuszcza się naruszania warunków określonych w zezwoleniu. Zdaniem skarżącego decyzja nie zawiera uzasadnienia, bo za takie trudno uznać zreferowanie przebiegu postępowania oraz przytoczenie części uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przy czym podkreśla, iż przytoczony tam wywód na temat rozumienia „schroniska” przedstawiony został przez organ w sposób sugerujący, jakoby jego autorem był sam NSA. Tymczasem jest to zreferowane przez NSA, niepodzielone zresztą przez ten Sąd, stanowisko SKO w Sieradzu. W rzeczywistości NSA wskazał, iż obszarem działalności objętej zezwoleniem, w przypadku schronisk dla bezdomnych zwierząt, jest obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. Ponieważ określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem stanowi element obligatoryjny zezwolenia, łamanie przez przedsiębiorcę tego zapisu stanowi dotkliwe naruszenie warunków zezwolenia. Podsumowując, zdaniem skarżącego organ I instancji nie uzasadnił należycie swojego stanowiska. Nie ustosunkował się do zarzutów wniosku, nie wskazał faktów, które uznał za udowodnione, dowodów na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Poprzestał jedynie na fałszywym zaprezentowaniu rzekomego stanowiska NSA. Brak merytorycznego uzasadnienia odmowy cofnięcia zezwolenia stanowi nie tylko naruszenie przepisów postępowania (6, 7, 8, 9, 11 107 Kpa), ale uniemożliwia polemikę z kwestionowanym rozstrzygnięciem. Toteż skarżący wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Przesyłając odwołanie Stowarzyszenia przy piśmie z dnia 12.05.2016 r. organ I instancji wyjaśnił, iż trudno zgodzić się z przedstawionymi przez skarżące Stowarzyszenie argumentami. W uzasadnieniu decyzji organ bowiem wyraził swoje stanowisko dotyczące odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. W swoim wniosku dotyczącym cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska Stowarzyszenie wskazywało, że do schroniska przyjmowane są zwierzęta z terenu innego niż miasto Ostrów Mazowiecka. Natomiast Stowarzyszenie nie przedstawiło dowodów znęcania się nad zwierzętami przebywającymi w schronisku lub złego ich traktowania. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt nie przedstawiło przyczyn, które stanowiłyby podstawę do cofnięcia pozwolenia na prowadzenie schroniska.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce rozpatrując sprawę ustaliło, co następuje:**

Tut. Kolegium pragnie wskazać, iż rozpatrując niniejszą sprawę nie dokonywało merytorycznej oceny stanowiska wyrażonego przez organ I instancji w kwestionowanej decyzji, a ograniczyło się jedynie do kwestii formalnoprawnych i w związku z tym przesadziło co do zasady, iż rozstrzygnięcie to nie zostało wydane z zachowaniem ustawowych kryteriów dotyczących się kwestii proceduralnych.

W pierwszym rzędzie należy wskazać, że zgodnie z ogólnymi zasadami wynikającymi z zapisów Kodeksu postępowania administracyjnego postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie (vide: art. 61 § 1, 3 i 4 Kpa). Powyższe regulacje wskazują generalnie, iż wszczęcie postępowania na skutek wniesionego przez stronę podania nie wymaga do jego skutecznego prowadzenia wydania odrębnego aktu (postanowienia/decyzji). Samo wniesienie podania przez stronę, co do zasady, wszczyna postępowanie, organ zaś ma obowiązek o jego wszczęciu zawiadomić pozostałe strony, co może nastąpić w formie zwykłego pisma/zawiadomienia. Zastrzec jednak należy, po pierwsze, iż przepisy czy to Kodeksu postępowania administracyjnego, czy ustaw szczególnych, mogą zawierać odrębne regulacje w tym zakresie wskazujące, że podstawą do podjęcia stosownych działań/prowadzenia postępowania jest uprzednie wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania. Po drugie, organ zawsze zobligowany jest do wstępnego zbadania formalnej dopuszczalności wniesionego żądania, a zatem oceny czy konkretne postępowanie może być w ogóle wszczęte.

W przedmiotowej sprawie Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka jakby całkowicie pominął, iż z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, udzielonego decyzją tego organu z dnia 21 lutego 2011 r. o nr ITS-7644-1/11 wystąpiła nie strona (prowadzący działalność tego rodzaju przedsiębiorca), a organizacja pożytku publicznego - Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie.

Podkreślenia wymaga, że organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, czy też dopuszczenia jej do udziału w toczącym się postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Jeżeli kwestie te organ rozstrzygnie pozytywnie, organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony (vide: art. 31 § 1 i 3 Kpa). Stosownie zaś do treści § 2 powoływanego przepisu, 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. Z powyższych regulacji wynika więc, iż po wpłynięciu wniosku organizacji społecznej<sup>1</sup> organ w pierwszej kolejności bada, czy jej wystąpienie jest uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i czy za wszczęciem postępowania/dopuszczeniem organizacji społecznej do udziału w toczącym się postępowaniu przemawia interes społeczny. Rozstrzygając powyższą kwestię wydaje bądź to postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu, bądź też postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, przy czym zażalenie przysługuje jedynie na postanowienie odmowne. Dopiero wydanie postanowienia daje podstawy do rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie organ I instancji ani nie badał dopuszczalności wniesionego przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosku o cofnięcie zezwolenia, udzielonego Sławomirowi Suchcie decyzją z dnia 21 lutego 2011 r. o nr ITS-7644-1/11, na prowadzenie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt pod kątem wystąpienia przesłanek z art. 31 § 1 Kpa, ani też nie wydawał w tym zakresie przewidzianego przepisami prawa postanowienia (pismem z dnia 10.02.2016 r. zawiadomił jedynie o wszczęciu postępowania na wniosek Stowarzyszenia). Już powyższe dyskwalifikuje zapadłą

---

<sup>1</sup> Stosownie do treści art. 5 § 2 pkt 5 Kpa, pod pojęciem „organizacji społecznych” rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne.

decyzję i koniecznym czyni przekazanie sprawy do jej ponownego rozpoznania przez organ I instancji.

W ocenie Kolegium zasadne są też zarzuty odwołania dotyczące się braków elementarnych składników decyzji – uzasadnienia faktycznego i prawnego. Kolegium przypomina, iż w toku procedowania organ administracji obowiązany jest podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a finalnie zając stanowisko na podstawie całokształtu materiału dowodowego (art. 7, art. 77 § 1, art. 80 Kpa). Wszelkie poczynione przez organ ustalenia winny zaś znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu faktycznym i prawnym rozstrzygnięcia, które zgodnie z dyspozycją art. 107 § 3 Kpa powinno 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 - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Wyjaśnić należy, iż uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część decyzji. Celem argumentacji wyrażonej w uzasadnieniu jest zatem nie tylko odtworzenie procesu stosowania prawa przez organ, lecz także powinno być ono tak sporządzone, aby ściśle wiążąc się z przedmiotem i sposobem rozstrzygnięcia zmierzało do przekonania strony o jego zasadności. Ponadto, prawidłowość sformułowania uzasadnienia decyzji musi być rozpatrywana w kontekście tych przepisów prawa materialnego, które zostały przyjęte przez organy jako podstawa prawna rozstrzygnięcia. Uzasadnienie nie spełniające opisanych wymogów może wskazywać na niedbałość organu w rozpoznawaniu sprawy, a nadto nie pozwala na rozpoznanie motywów, którymi kierowano się przy jej załatwieniu. Strona w sytuacji braków w uzasadnieniu nie może odnieść się do wszystkich motywów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia, co utrudnia jej przedstawienie argumentacji w pełni odnoszącej się do sposobu rozstrzygnięcia sprawy, ograniczając jej prawo do skutecznej obrony w tym postępowaniu.

W przedmiotowej sprawie uzasadnienie kwestionowanego rozstrzygnięcia nie spełnia stawianych mu wymogów. Organ odmawiając cofnięcia zezwolenia na prowadzenie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, udzielonego decyzją z dnia 21 lutego 2011 r., nie wskazał podstaw prawnych do orzekania w sprawie (powołał się jedynie na jednostki redakcyjne ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odnoszące się do udzielania zezwoleń na prowadzenie tego typu działalności i elementów jakie taka decyzja winna zawierać), w konsekwencji nie wyjaśnił jakie to przesłanki w ogóle stanowią podstawę do cofnięcia takiego zezwolenia, i czy takie okoliczności w sprawie wystąpiły, czy też nie. Organ zreferował jedynie przebieg postępowania, przytoczył nietrafnie, jak słusznie zauważa skarżące Stowarzyszenie, wyrok NSA z dnia 17 marca 2015 r. (powołując się w istocie na przytoczone w tymże wyroku stanowisko WSA w Łodzi, zanegowane przez NSA) notabene załączony do wniosku przez Stowarzyszenie, finalnie nie zgadzając się ze stanowiskiem Stowarzyszenia, którego to stanowiska nawet nie przytoczył. Nie ocenił i nie odniósł się także do dowodów przedkładanych przez Stowarzyszenie. Jedynie w piśmie przewodnim przekazującym odwołanie lakonicznie wskazał, iż „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt nie przedstawiło przyczyn, które stanowiłyby podstawę do cofnięcia pozwolenia na prowadzenie schroniska”. Organ nie odniósł się do okoliczności udzielenia Sławomirowi Suchcie zezwolenia na prowadzenie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie miasta Ostrów Mazowiecka oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, znajdującego się przy ul. Bąkówka w Ostrowi Mazowieckiej, czy też warunków bądź wymagań odnoszących się do wykonywanej działalności objętej tym zezwoleniem, a o którego cofnięcie wnosiło Stowarzyszenie, a przekazane akta sprawy nie zawierają żadnej dokumentacji w tym zakresie. Powyższe wskazuje więc, iż organ I instancji dopuścił się naruszenia wskazanych powyżej ogólnych reguł postępowania administracyjnego, obligujących organ do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego.

Organowi zwraca się również uwagę na właściwe określanie stron postępowania w decyzji i obowiązku kierowania decyzji do strony. Jak wskazuje treść kwestionowanego rozstrzygnięcia sprawa tyczy się cofnięcia zezwolenia, udzielonego Sławomirowi Suchcie decyzją z dnia 21 lutego 2011 r. o nr ITS-7644-1/11, na prowadzenie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie miasta Ostrów Mazowiecka oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, znajdującego się przy ul. Bąkówka w Ostrowi Mazowieckiej. W treści decyzji organ I instancji jako stronę wskazuje Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt s.c., jemu też doręcza decyzję. Wskazać należy jednak, iż spółka cywilna nie może być podmiotem praw i obowiązków w postępowaniu administracyjnym - stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne (vide: art. 29 Kpa), spółka cywilna osobowości prawnej nie posiada. Toteż decyzja administracyjna nie może być skierowana do samej spółki, która nie ma osobowości prawnej ani statusu przedsiębiorcy, a do jej współników.

Dlatego też, mając na względzie przytoczone okoliczności faktyczne i prawne niniejszej sprawy, kwestionowaną decyzję należało uchylić w całości, a sprawę przekazać do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdyż została ona podjęta z naruszeniem powyżej wskazanych przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

W tym stanie rzeczy Samorządowe Kolegium Odwoławcze orzekło jak w sentencji.

**Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.**

**W przypadku zakwestionowania jej zgodności z prawem może być zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa. Skargę składa się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce, którą wnosi się w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego orzeczenia.**

Przewodniczący  
Składu Orzekającego: Robert Zaorski

Członkowie: Kazimierz Pietrzak

Marion Rusiłowicz



**Otrzymują:**

- 1) Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów
2. Sławomir Suchta, ul. Szkolna 20 Ugniewo, 07-300 Ostrów Mazowiecka
3. Burmistrz Miasta Ostrów Mazowiecka, ul. 3 Maja 66, 07-300 Ostrów Mazowiecka
4. a/a.