

POSTANOWIENIE

Samorządowego Kolegium Odwoławczego Krakowie, w składzie:

1. Leszek Nagórny
2. Maciej Racut
3. Jan Hoffman (spr.)

- po zapoznaniu się z odwołaniem Stowarzyszenia Obrony Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów od decyzji Wójta Gminy Raclawice z dnia 14 stycznia 2016 r. znak: RO.6140.15.8 orzekającej odmowie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Raclawice o nr RO.6140.1.2011 z dnia 16.09.2011r. wydanego Panu Janowi Michalskiemu prowadzącemu działalność pn. PLAMA Jan Michalski z siedzibą w Raclawicach nr 91, z uwagi na brak naruszeń jego postanowień,

- działając na podstawie art. 134 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks Postępowania Administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2016 roku, poz. 23):

stwierdza niedopuszczalność odwołania.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 14 stycznia 2016 r. znak: RO.6140.15.8 organ I instancji orzekł o odmowie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Raclawice o nr RO.6140.1.2011 z dnia 16.09.2011r. wydanego Panu Janowi Michalskiemu prowadzącemu działalność pn. PLAMA Jan Michalski z siedzibą w Raclawicach nr 91, z uwagi na brak naruszeń jego postanowień.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ I instancji wskazał, iż pismem z dnia 16 sierpnia 2015 r. Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosło o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia przedmiotowego zezwolenia nr R0.6140.1.2011, z uwagi na niewypełnianie przez przedsiębiorcę objętego zezwoleniem jego warunków, poprzez łamanie jego zapisów, dotyczących obszaru działalności objętej zezwoleniem.

Następnie organ I instancji opisał przebieg postępowania oraz wskazał, iż zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt będące przedmiotem postępowania administracyjnego wydane zostało przez Wójta gminy Raclawice w dniu 19.09.2011 r., Panu Janowi Michalskiemu prowadzącemu działalność pn. PLAMA Jan Michalski z siedzibą w Raclawicach 91. We wskazanej decyzji obszar prowadzenia działalności określono jako „teren Polski”. W związku z decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 27.05.2014 r.,

znak: SKO.DG/4131/3/2014, zmianie uległ oznaczony w decyzji obszar prowadzenia działalności, którym po uprawomocnieniu się decyzji SKO jest „teren gminy Raclawice”.

Organ I instancji wskazał, iż na podstawie zezwolenia Jan Michalski prowadzi schronisko dla zwierząt, które to schronisko zlokalizowane jest w miejscowości Raclawice 91. Do przedmiotowego schroniska przyjmowane są również zwierzęta spoza Gminy Raclawice. Podstawą przyjmowania zwierząt spoza Gminy Raclawice są umowy wskazane w pkt. 6 i 7 niniejszej decyzji.

W ocenie organu I instancji w inny sposób określać należy obszar działalności w zakresie prowadzenia schroniska, a w inny działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Jak zostało wyżej wskazane obszar prowadzenia schroniska wiązany jest w przeważającej większości decyzji i orzeczeń z miejscem położenia schroniska jako obiektu. Taka interpretacja wydaje się uzasadniona zważywszy na charakter tej działalności. Schronisko prowadzone może być jedynie w miejscu jego położenia, również w miejscu jego położenia przyjmowane będą bezdomne zwierzęta - będzie tak chociażby zwierzęta pochodzący z gmin położonych poza obszarem gminy wskazanej w zezwoleniu. Zdaniem organu I instancji skoro działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami polegać ma w szczególności na wylapywaniu bezdomnych zwierząt, to obszarem wykonywania tej działalności będzie obszar, w którego obrębie zwierzęta będą miały być wylapywane. W tym przypadku istotnie wykonywanie tej działalności na terenie odrębnej gminy uzasadnia uzyskanie odrębnego zezwolenia. Zezwolenie takie przedsiębiorca powinien uzyskać w gminie, na której obszarze wykonywał będzie działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, a zatem, w gminie na której obszarze świadczył będzie usługę polegającą m.in. na wylapywaniu zwierząt. W przypadku zaś prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt działalność prowadzona jest w obrębie miejsca położenia schroniska jako obiektu, dlatego też z jednej strony zezwolenie w tym wypadku może być udzielone jedynie w gminie, w której schronisko jako obiekt jest położone, z drugiej zaś jedynie w miejscu położenia schroniska świadczona będzie usługa prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Dotyczy to również sytuacji przyjmowania zwierząt z obszaru innych gmin, ponieważ zwierzęta przyjmowane będą w schronisku jako obiekcie, tam również będzie sprawowana nad nimi opieka.

W ustawowym terminie odwołanie od powyższej decyzji wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt zarzucając jej naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia, w sytuacji kiedy przedsiębiorca, który je uzyskał, w sposób rażący i od lat dopuszcza się naruszenia warunków określonych w zezwoleniu.

W odwołaniu wskazano, iż bezsporny jest następujący stan faktyczny: Jan Michalski posiada zezwolenie Wójta Gminy Raclawice na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt i na tej podstawie prowadzi pod adresem Raclawice 91 schronisko, do którego przyjmuje bezdomne zwierzęta z kilkudziesięciu gmin z 2 województw. Obszar działalności objętej zezwoleniem wyznaczony został na teren gminy Raclawice.

Zdaniem strony odwołującej spornym jest natomiast ocena faktu przyjmowania przez przedsiębiorcę do przedmiotowego schroniska zwierząt pochodzących z terenu innych gmin niż Gmina Raclawice, tj. gmina, której organ był właściwy do wydania zezwolenia ze względu na miejsce świadczenia usług. Skarżony organ twierdzi, że okoliczność ta nie stanowi naruszenia przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia.

Zdaniem strony odwołującej pojęcie "obszaru działalności" - wobec braku legalnej definicji zawartej w ustawie - winno być interpretowane w sposób zgodny ze znaczeniem tego pojęcia używanym w języku potocznym.

Strona odwołująca przywołała również fragmenty ustawy, w których również posłużono się pojęciem "obszaru działalności", z których zdaniem Strony Odwołującej wynika, iż „obszar”, w tym także „obszar działalności”, oznacza po prostu część lub całość terytorium stanowiącego gminę.

Zdaniem strony odwołującej jest oczywiste, że „obszar działalności (regulowanej) przedsiębiorcy” to nie to samo, co „miejsce działalności” (zakład, zlokalizowana infrastruktura, siedziba). W szczególności, jedno nic pokrywa się z drugim w przypadku takich usług jak odbiór odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych, ochrona przed bezdomnymi zwierzętami, a także właśnie prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt. A wszystkie te rodzaje działalności są dozwolone po uzyskaniu zezwolenia, w którym organ gminy zobowiązany jest zawsze ustalić „obszar działalności”, przesądzając przy tym, czy jest to obszar całej gminy, czy też jej określona część.

W opinii strony odwołującej, na gruncie u.c.p.g. i zezwoleń wydawanych na jej podstawie oczywistym jest również, że „obszar działalności” nie może być określony szerzej niż terytorium gminy — a to z powodów kompetencyjnych. Organ jednej gminy nie może wydawać zezwoleń na działanie w innej gminie. Zwłaszcza w przypadku, gdy każda gmina samodzielnie ustala własne warunki wydawania zezwoleń, a z faktu wydania zezwolenia wynika także nadzór nad korzystaniem z niego.

Nadto wg strony odwołującej oczywistym jest, że w przepisie ustawy o ochronie zwierząt chodzi tylko o bezdomne zwierzęta występujące na obszarze danej gminy, a nie na obszarze innych gmin. Równie bezsporne jest także, że bezdomne zwierzęta umieszczone w schronisku na terenie jakiejś gminy, są także bezdomnymi zwierzętami na obszarze tej gminy,

bo schroniska nie są eksterytorialne. Innymi słowy, zobowiązanie danej gminy do zapewnienia opieki bezdomnemu zwierzęciu nie jest zależne od tego, czy zwierzę takie wałęsa się po terenie gminy, czy też przebywa w schronisku położonym w jej granicach. Zobowiązanie to wynika bowiem wyłącznie z faktu, że zwierzę jest bezdomne i faktu znajdowania się na terenie gminy. W tej sytuacji prawnej, działając wbrew przepisom u.c.p.g. i godząc się na prowadzenie przez przedsiębiorcę schroniska na obszarze większym niż właściwa gmina, jej organ przejmuje w imieniu gminy odpowiedzialność za los zwierząt ze wszystkich gmin, z których trafiły one do danego przedsiębiorcy.

Zdaniem strony odwołującej rozważania organu I instancji na temat działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami pozostają bez wpływu na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy, gdyż przedmiotowe postępowanie nie odnosi się do tego rodzaju działalności. Zdaniem strony skarżącej całkowicie chybiona jest też teza organu, jakoby ochrona przed bezdomnymi zwierzętami polegała na wyłapywaniu bezdomnych zwierząt.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie po zapoznaniu się z materiałem zgromadzonym w aktach sprawy zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 134 KPA organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Postanowienie w tej sprawie jest ostateczne.

Niedopuszczalność odwołania może wynikać z przyczyn przedmiotowych, jak też z przyczyn podmiotowych. W pierwszej grupie wymienić można brak przedmiotu zaskarżenia, wyłączenie możliwości wniesienia środka odwoławczego czy też wyczerpanie przysługujących środków odwoławczych. Do drugiej grupy zaliczyć zaś trzeba przypadki wniesienia środka zaskarżenia przez osobę nie mającą do tego legitymacji (np. przez osobę trzecią), bądź przez osobę nie mającą zdolności do czynności prawnych.

Podstawowe przyczyny niedopuszczalności odwołania natury przedmiotowej to: a) nieistnienie w sensie prawnym przedmiotu zaskarżenia (nieistnienie decyzji administracyjnej w znaczeniu prawnym) b) niezaskarżalność określonych rodzajów decyzji administracyjnych wydawanych w postępowaniu jednoinstancyjnym

Kolegium stwierdza, iż niedopuszczalność odwołania z przyczyny podmiotowej zachodzi w rozpatrywanym przypadku, bowiem odwołanie zostało wniesione przez podmiot, który nie jest stroną ani dopuszczoną do udziału w postępowaniu na prawach strony organizację społeczną.

Podzielić w powyższym kontekście należy stanowisko WSA w Krakowie, który w analogicznym przypadku wskazał, iż: „ani fakt, że Burmistrz C. wszczął z urzędu postępowanie administracyjne kierując się inicjatywą [...]TOZ w K. i uznając, że organizacja ta mogła z taką

inicjatywą o wszczęcie postępowania wystąpić, gdyż zostały spełnione przesłanki z art.31 § 2 i § 1 pkt 1 k.p.a., ani fakt, że w toku postępowania Towarzystwo było zawiadamiane o podejmowanych czynnościach, a w końcu doręczono mu decyzję z 11.08.2015r. nie sanuje podstawowego uchybienia procesowego tj. braku wniosku o dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu na prawach strony oraz braku stosownego postanowienia organu administracyjnego wydanego w tym zakresie, a w konsekwencji nie stanowi, o tym aby Towarzystwo było stroną (uczestnikiem postępowania na prawach strony). Braki te nie mogą być usunięte przez działania podejmowane per facta concludentia

W takich okolicznościach sprawy w ocenie Sądu, brak jest podstaw aby przyjąć, że Towarzystwo było dopuszczane do udziału w postępowaniu na prawach strony, w rozumieniu art. 31 § 1 pkt 2 i 2 k.p.a., za takim stanowiskiem przemawia również większość poglądów doktryny i orzecznictwa (Borkowski [w:] Adamiak/Borkowski, KPA. Komentarz. 7. wyd., Warszawa 2005, s. 259; wyrok NSA z 14 listopada 2008 r. II OSK 1363/07; wyrok NSA z 16 listopada 2007 r. I OSK 1595/06; wyrok NSA z 20 stycznia 2005 r. OSK 1755/04, ONSA 2005, nr 6, poz. 111; postanowienie NSA z 7 grudnia 1983 r. II SA 1605/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 104).

We wszystkich tych przypadkach, w których ustawodawca przewidział w Kodeksie postępowania administracyjnego konieczność wydania aktu administracyjnego (postanowienie, decyzja), nie ma możliwości prawnej odstąpienia od tego wymogu, gdyż takie działanie należy zakwalifikować jako działanie pozbawione podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Nie można zatem przyjąć, tak jak to sugeruje strona skarżąca, że do dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, nie jest konieczne wydanie przez organ odrębnego postanowienia o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu.

W omawianej sytuacji, skoro Towarzystwo nie złożyło wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu i w związku z tym organ nie wydał postanowienia na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 i § 2 k.p.a., nie może być również mowy o naruszeniu art. 10 k.p.a. (wyrok NSA z 20 stycznia 2005 r., OSK 1755/04, ONSAiWSA 2005, nr 6, poz. 111). W rozpoznawanej sprawie, wobec braku formalnego dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, aktywność Towarzystwa mogła się mieścić jedynie w ramach możliwości, jakie daje przepis art. 31 § 5 k.p.a. Zob. także wyrok NSA z 20.04.2010r., sygn. akt II OSK 611/09 oraz 26.03.2013 r., sygn. II OSK 3210/11.

Jak wskazuje się w doktrynie sam fakt złożenia przez organizację społeczną wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu nie wywołuje skutku :postaci uzyskania przez tę

organizację statusu uczestnika postępowania na prawach strony. Skutek taki pojawia się dopiero po wydaniu stosownego postanowienia przez organ administracji prowadzący postępowanie. Innymi słowy organizacja społeczna może korzystać z praw strony od chwili doręczenia jej lub ogłoszenia postanowienia o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu (zob. Przybysz Piotr Marek. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. XI, publ. LexisNexis 2014, zob. także wyrok WSA we Krakowie z 22.12.2014 r. II SA/Kr 1495/14, publ. LEX nr 1602461)" (wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 grudnia 2015 r. sygn. akt. II SA/Kr 1383/15).

Reasumując wskazać należy, iż odwołanie Stowarzyszenia Obrona Zwierząt nie zostało złożone przez stronę postępowania ani przez dopuszczoną do udziału w postępowaniu na prawach strony organizację społeczną. Powyższe oznacza, iż Kolegium jest zobowiązane stwierdzić niedopuszczalność odwołania na zasadzie art. 134 k.p.a.

Mając powyższe na uwadze, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie orzekło, jak w sentencji.

Postanowienie niniejsze jest ostateczne.

Na postanowienie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie ul. Rakowicka 10. Ewentualną skargę wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie ul. J. Lea 10, 30 – 048 Kraków, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszego postanowienia Skarżącemu.

Skarga powinna odpowiadać wymogom przewidzianym przez art. 57 § 1 w zw. z art. 46 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012, poz. 270 ze zm.), tzn. winna zawierać oznaczenia sądu, imię, nazwisko lub nazwę skarżącego, oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby skarżącego, a w razie ich braku - adresu do doręczeń, wskazanie zaskarżonego postanowienia, oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy; określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego; podpis osoby wnoszącej skargę, a w przypadku wniesienia jej przez pełnomocnika - jego podpis z załączeniem do skargi pełnomocnictwa.

Do skargi należy dołączyć jej odpisy w ilości po jednym dla każdej ze stron uczestniczących w postępowaniu administracyjnym oraz dla organu, którego postanowienie jest przedmiotem zaskarżenia.

02.12.2015
Sędziów
Odcisk
mgr Leszek Nowakowski



Członek Samorządowego
Kolegium Odwoławczego w Krakowie

mgr Jan Moltman



Otrzymują:

1. Radca prawny Kazimierz Bukowski, pełnomocnik Pana Jana Michalskiego, Kancelaria Prawnicza AKCES, ul. Kazimierza Wielkiego 38, 32-300 Olkusz
2. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów

Do wiadomości:

3. Urząd Gminy RAŚLAWICE, Raślawice, 32-222 Raślawice
4. a/a 2x