

Kielce, 14 lipca 2016 r.

Znak: SKO.DG-51/1536/1/2016

POSTANOWIENIE

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach w składzie orzekającym:

Przewodnicząca: Wanda Osińska – Nowak - Prezes SKO
Członkowie: Marcin Cecot
Joanna Oszcypała (sprawozdawca)

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 14.07.2016 r. sprawy z zażalenia Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie na postanowienie Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów z dnia 23.03.2016 r., znak: GNI.6140.48.2015/2016, o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów, znak: GNI.6140.24.2015 z dnia 17.07.2015 r., zezwalającą Maciejowi Glijer, prowadzącemu działalność pod nazwą BAROS, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt - z powodów naruszenia warunków zezwolenia.

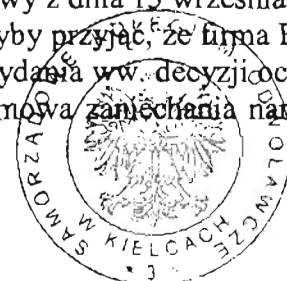
- na podstawie art. 138 § 2 w związku z art. 31 § 2 i art.144 z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.),

- uchyla zaskarżone postanowienie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Uzasadnienie

W wyniku ponownego rozpoznania sprawy, wymienionym we wstępie postanowieniem z dnia 23.03.2016 r., znak: GNI.6140.48.2015/2016, Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów odmówił wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów, znak: GNI,6140.24.2015 z dnia 17.07.2015 r., Panu Maciejowi Glijer, prowadzącemu działalność pod nazwą BAROS, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt - z powodów naruszenia warunków zezwolenia.

W podstawie prawnej postanowienia organ I instancji powołał art. 61a § 1 Kpa, w uzasadnieniu zaś wskazał, że Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie pismem z dnia 8.09.2015 r. zwróciło się z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego Panu Maciejowi Glijer - firma BAROS na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, gdyż działalność schroniska wykonywana jest również poza granicami Gminy co narusza warunki wydanego zezwolenia. Organ stwierdził, że brak jest podstaw prawnych do wszczęcia postępowania zgodnie z wnioskiem, gdyż żądanie zostało wniesione przez osobę nieposiadającą legitymacji procesowej strony. Wskazując na treść art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. organ stwierdził, że cele statutowe Stowarzyszenia nie uzasadniają udziału tej organizacji w przedmiotowym postępowaniu, jak również nie przemawia za tym interes społeczny. Dalej organ powołał na poparcie swojego stanowiska orzeczenia sądów administracyjnych i stwierdził, że skierowane do firmy BAROS pismo z dnia 17.09.2015 r. o wyjaśnienia w sprawie, spowodowało wystąpienie z wnioskiem o zmianę zezwolenia w zakresie obszaru działalności i decyzja ta została zmieniona w zakresie określenia obszaru działalności. Następnie organ wskazał na treść art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i wyjaśnił, że nawet gdyby przyjąć, że firma BAROS naruszała warunki zezwolenia, co jest w sprawie sporne, to wskutek wydania ww. decyzji oczywiste jest, że takie naruszenie zostało wyeliminowane. Tylko natomiast odmowa zaniechania naruszenia



warunków zezwolenia mogła spowodować wszczęcie postępowania o cofnięcie zezwolenia - zgodnie z art. 9 ust. 2 ww. ustawy.

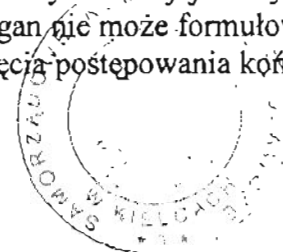
Na ww. postanowienie, w ustawowym terminie, zażalenie wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, podnosząc, że organ I instancji nadał swojemu rozstrzygnięciu formalnie prawidłową formę postanowienia, nie uwzględnił jednak rozważań Kolegium Odwoławczego w Kielcach, zawartych w postanowieniu z dnia 18.02.2016 r., znak: SKO.DG-51/4439/5/2015, tj. nie rozstrzygnął sprawy zgodnie z przepisami procedury administracyjnej oraz nie uzasadnił przekonująco swojego stanowiska. Wskazując na art. 31 § 1 i 2 Kpa Stowarzyszenie stwierdziło, że organ odmawia wszczęcia postępowania lub dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu, o ile nie uzna żądania organizacji społecznej za uzasadnione jej celami statutowymi lub nie uzna, aby za wszczęciem postępowania przemawiał interes społeczny. Ww. Stowarzyszenie podniosło, że organ I instancji w ogóle nie zajął się badaniem celów statutowych organizacji wnioskującej i interesu społecznego, ani nie przedstawił wyników tego badania w rzetelnym i wyczerpującym uzasadnieniu ograniczając się do enigmatycznego stwierdzenia, jakoby cele statutowe Stowarzyszenia nie uzasadniały udziału tej organizacji w przedmiotowym postępowaniu, jak również nie przemawiał za tym interes społeczny. Organ nie dokonał analizy celów statutowych wnioskodawcy i interesu społecznego, dlatego nie są znane przesłanki, którymi kierował się organ przy załatwieniu sprawy. Dodało, że uzasadnienie postanowienia jest jedynie pozorne, a brak jego meritum stanowi naruszenie art. 6, 7, 8, 9, 11 i 124 § 2 Kpa oraz uniemożliwia rzeczową polemikę z kwestionowanym rozstrzygnięciem. Natomiast przytoczone orzecznictwo sądowoadministracyjne nie pozostaje w związku z przedmiotową sprawą, gdyż dotyczy postępowania w zakresie pozwoleń na budowę. Organ stwierdził, że w sprawie zapadło już rozstrzygnięcie, które miałyby niweczyć wniosek skarżącego i co uzasadnia, w mniemaniu organu, jego rozstrzygnięcie, ale w świetle art. 31 Kpa okoliczność taka nie może stanowić podstawy do odmowy wszczęcia postępowania. Ubocznie podniosło zarzut błędnego pouczenia skarżącego o terminie na złożenie zażalenia na postanowienie co narusza art.6 i art. 8 Kpa, natomiast dla odmowy wszczęcia postępowania przepis art. 31 § 2 Kpa jednoznacznie przewiduje formę postanowienia.

Rozpatrując w trybie art. 138 w zw. z art. 144 Kpa niniejsze zażalenie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach zważyło, co następuje:

Jako podstawę do wydania zaskarżonego postanowienia Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów podał art. 61a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.)

Zgodnie z art. 61a § 1 Kpa gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

Ww. przepis wprowadza dwie samodzielne i niezależne przesłanki wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Jedną z nich jest wniesienie podania przez osobę, która nie jest stroną. Drugą przesłanką jest zaistnienie innych uzasadnionych przyczyn uniemożliwiających wszczęcie postępowania. Przyczyny te nie zostały w ustawie skonkretyzowane. Należy przez nie rozumieć takie sytuacje, które w sposób oczywisty stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania, np. gdy w tej samej sprawie postępowanie administracyjne już się toczy albo w sprawie takiej zapadło już rozstrzygnięcie. Jeżeli na skutek odmowy wszczęcia postępowania, organ nie prowadzi postępowania administracyjnego i nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty, to należy przyjąć, że w postanowieniu wydanym w trybie art. 61a § 1 Kpa organ nie może formułować wniosków i ocen dotyczących meritum żądania. Instytucja odmowy wszczęcia postępowania kończy się aktem formalnym, po zbadaniu kontekstu sprawy.



Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych "zastosowanie art. 61a § 1 k.p.a. może mieć miejsce na wstępnym etapie badania wniosku, tj. gdy nie trzeba w sprawie przeprowadzić postępowania wyjaśniającego po to, by stwierdzić, że sprawa wywołana konkretnym wnioskiem powinna zakończyć się odmową wszczęcia postępowania administracyjnego z przyczyn formalnych, w tym o charakterze podmiotowym" (por. wyrok NSA z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. II OSK 1609/13).

Z akt badanej sprawy wynika, że powołując się na przepis art. 31 § 1 Kpa w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie, jako organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, wniosło o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów, znak: GNI.6140.24.2015, z dnia 17.07.2015 r., Panu Maciejowi Glijer, prowadzącemu działalność pod nazwą BAROS, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt - z powodu naruszania warunków zezwolenia. W uzasadnieniu wniosku Stowarzyszenie wskazało, że przedsiębiorca nie wypełnia warunków udzielonego mu zezwolenia, gdyż łamie jego zapisy dotyczące obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Zgodnie z art. 31 § 1 Kpa 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.

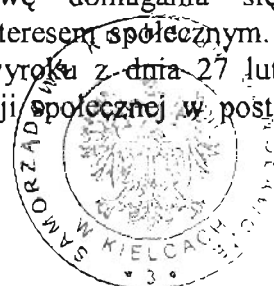
§ 2. Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej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

Przepis § 3 ww. artykułu stanowi natomiast, że organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony.

Z przywołanego przepisu wynika, że w sprawie dotyczącej innej osoby, w której nie toczyło się jeszcze postępowanie, organizacja społeczna może wystąpić z żądaniem jego wszczęcia. Zgodnie z art. 31 § 2 tej ustawy 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. Zdanie drugie zacytowanego przepisu stanowi dla organu administracji publicznej podstawę do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia z urzędu żadanego przez organizację społeczną postępowania, w przypadkach kiedy uzna zgłoszone żądanie za nieuzasadnione.

Wyjaśnić należy, że wydanie tej treści rozstrzygnięcia może mieć miejsce w przypadku stwierdzenia przez organ braku którejs z przesłanek wskazanych w ust. 1 tego artykułu, a w szczególności jeśli zgłoszone żądanie nie pozostaje w związku z celami statutowymi tej organizacji, bądź pozostaje w kolizji z interesem społecznym. Wskazać trzeba, że jedynie faktyczne i prawne powiązanie celów statutowych organizacji z meritem postępowania administracyjnego, którego domaga się ona wszczęcia, może powodować zastosowanie art. 31 § 1 pkt 1 Kpa.

Drugim elementem dającym stowarzyszeniu podstawę domagania się wszczęcia postępowania administracyjnego jest zgodność tego żądania z interesem społecznym. Jak słusznie podniósł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Wa 487/06 (LEX Nr 342161) "udział organizacji społecznej w postępowaniu na



podstawie art. 31 § 1 Kpa nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji społecznej, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem w nich organów administracyjnych".

Powołany wyżej przepis art. 31 § 2 Kpa nie daje organom administracji publicznej podstaw do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyłącznie z przyczyn merytorycznych, a w szczególności z powodu uznania braku podstaw faktycznych i prawnych do wszczęcia i prowadzenia żadanego przez organizację społeczną postępowania. Powyższe okoliczności stanowią bowiem podstawę do wydania decyzji administracyjnej, którą organy mogą wydać dopiero po przeprowadzeniu postępowania.

Z akt badanej sprawy wynika, że organ I instancji w istocie wszczął postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów, znak: GNI.6140.24.2015, z dnia 17.07.2015 r., Panu Maciejowi Glijer, prowadzącemu działalność pod nazwą BAROS, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Uzasadnienie zaskarżonego postanowienia wskazuje, że organ I instancji dokonał badania celów statutowych organizacji wnioskującej i interesu społecznego, stwierdzając, że cele statutowe Stowarzyszenia nie uzasadniają udziału tej organizacji w przedmiotowym postępowaniu, jak również nie przemawia za tym interes społeczny. Organ nie przedstawił jednak wyników tego badania – jak słusznie zauważa ww. Stowarzyszenie, co uniemożliwia weryfikację przesłanek podjętego rozstrzygnięcia. Podkreślić należy, że organ administracji publicznej nie jest związany twierdzeniem organizacji co do legitymowania się celami statutowymi tej organizacji i istnieniem interesu społecznego jako uzasadnienie żądania wszczęcia postępowania, jednak ocena zasadności tego twierdzenia może zostać dokonana jedynie w trakcie wszczętego postępowania administracyjnego. Podnieść również należy, że organ I instancji już na wstępnym etapie badania sprawy stwierdził, że zachodzi druga z przesłanek wymienionych w art. 61a § 1 Kpa, tj. zaistnienie innych uzasadnionych przyczyn uniemożliwiających wszczęcie postępowania. Organ uznał bowiem, że wskutek wydania decyzji zmieniającej udzielone Panu Maciejowi Glijer zezwolenie na prowadzenie schroniska ewentualne naruszenie warunków zezwolenia zostało wyeliminowane. Zdaniem Kolegium takie ustalenia mogą być dopiero poczynione w toku postępowania wyjaśniającego, którego wynikiem winno być wydanie decyzji merytorycznej w sprawie. Tymczasem bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego organ I instancji rozstrzygnął merytorycznie o braku podstaw do wszczęcia postępowania w przedmiocie cofnięcia zezwolenia, co należy uznać za nieprawidłowe. Ubocznie podnieść należy, że w aktach sprawy brak dokumentu potwierdzającego zmianę udzielonego Panu Maciejowi Glijer zezwolenia.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 250) jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków, organ, który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania.

W ocenie Kolegium, stwierdzenie przez organ I instancji braku podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie przez Pana Macieja Glijer pod firmą BAROS schroniska dla bezdomnych zwierząt, bez przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego, należy uznać za przedwczesne. Kolegium podkreśla, że dopiero przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie przestrzegania przez ww. przedsiębiorcę warunków udzielonego mu zezwolenia może być podstawą do wydania stosownej decyzji dotyczącej wydanego przez organ I instancji zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.



Ograniczenie się do stwierdzenia, że zezwolenie zostało zmienione w zakresie objętym żądaniem ww. Stowarzyszenia jest niewystarczające.

Wobec stwierdzenia szeregu błędów formalnoprawnych jakie popełnił organ I instancji Kolegium uznało za konieczne uchylenie zaskarżonego postanowienia. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów uwzględni powyższe rozważania, wyeliminuje wskazane uchybienia formalnoprawne i rozstrzygnie przedmiotową sprawę zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa materialnego i procedury administracyjnej oraz przekonująco uzasadni swoje stanowisko do czego obliguje przepis art. 124 § 1 Kpa.

Postanowienie niniejsze jest ostateczne.

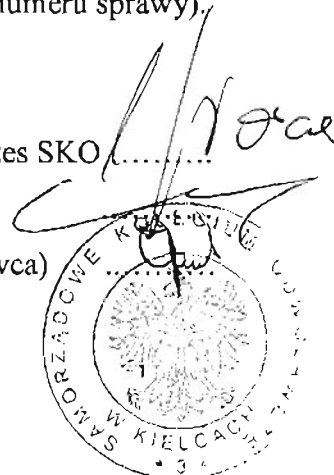
Jeżeli strona uzna, że postanowienie to narusza prawo, może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, ul. Prosta 10, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, Al. IX Wieków Kielce 3, 25-516 Kielce, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia (w 2 egzemplarzach z podaniem numeru sprawy).

Zespół orzekający w składzie:

Przewodnicząca: Wanda Osińska – Nowak – Prezes SKO

Członkowie: Marcin Cecot

Joanna Oszczypała (sprawozdawca)



Niniejsze postanowienie otrzymują strony wg odrębnego wykazu.