

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie

w składzie orzekającym:

1. Paula Januszewska-Klimczak - przewodnicząca (spr.),
2. Ewa Gałuszyńska - członek,
3. Kajetan Ziółek - członek,

działając na podstawie art. 127 § 2 i art. 17 pkt 1 kpa oraz art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.) w związku z art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), po rozpatrzeniu odwołania organizacji społecznej działającej pod nazwą „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie od decyzji Burmistrza Nasielska nr 259/2015, z dnia 12 listopada 2015 roku, o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Nasielska z dnia 26 listopada 2009 roku zezwalającą Fundacji „Centrum Ochrony Środowiska” w Nasielsku na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt – z powodu naruszenia warunków zezwolenia,

orzeka:

na zasadzie art. 138 § 2 kpa uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 26 listopada 2009 roku, znak: ROŚ.6134-54/2/09, Burmistrz Nasielska wydał Fundacji „Centrum Ochrony Środowiska” w Nasielsku („Fundacja”) zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Po rozpatrzeniu wniosku organizacji społecznej działającej pod nazwą „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie („Stowarzyszenie”) o cofnięcie Fundacji zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Nasielska z dnia 26 listopada 2009 roku zezwalającą na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt – z powodu naruszenia warunków zezwolenia, decyzją nr 259/2015, z dnia 12 listopada 2015 roku, Burmistrz Nasielska umorzył postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Nasielska z dnia 26 listopada 2009 roku zezwalającą Fundacji „Centrum Ochrony Środowiska” w Nasielsku na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Od powyższej decyzji odwołało się w ustawowym terminie Stowarzyszenie. Skarżące zarzuciło organowi I instancji w szczególności brak wyjaśnienia stanu faktycznego i bezpodstawne umorzenie postępowania.

Skład Orzekający zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4, i ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2016.250), na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie: ochrony przed bezdomnymi zwierzętami; prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowski i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części - wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

Jak wynika z akt sprawy, decyzją z dnia 26 listopada 2009 roku, znak: ROŚ.6134-54/2/09, Burmistrz Nasielska wydał Fundacji „Centrum Ochrony Środowiska” w Nasielsku zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Z wnioskiem o cofnięcie ww. zezwolenia wystąpiła do Burmistrza Nasielska organizacja społeczna działająca pod nazwą „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie.

Wobec wszczęcia postępowania w ww. sprawie organ I instancji powinien był dogłębnie wyjaśnić stan faktyczny sprawy i zebrać dowody na potwierdzenie zasadności swojego rozstrzygnięcia. Stosownie do przepisu art. 7 kpa, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zgodnie z unormowaną w art. 7 kpa zasadą prawdy obiektywnej organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z

rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast zgodnie z przepisem art. 77 § 1 kpa, organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Rozpatrując materiał dowodowy organ administracji publicznej nie może pominąć jakiegokolwiek przeprowadzonego dowodu ani też uwzględnić dowodu, którego nie ma w aktach sprawy (zob. np. wyrok SN z dnia 23 listopada 1994 r., III ARN 55/94, OSNAPiUS 1995, nr 7, poz. 83, w którym stwierdzono, że: "Jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całości materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)" - tak Komentarz do art. 77 kpa, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Zakamycze, 2005, wyd. II.

Z akt sprawy wynika, że organ I instancji nie uczynił zadość ww. przepisom. Jedyny dowód, który w sprawie przeprowadził, to przesłuchanie strony – prezesa Fundacji na okoliczność, czy istotnie Fundacja dopuściła się naruszenia warunków zezwolenia (taki zarzut sformułowało Stowarzyszenie). W aktach nie ma w szczególności umów zawieranych z innymi gminami, których analiza dałaby możliwość oceny, czy istotnie do naruszenia zezwolenia doszło.

Orzekając w sprawie organ I instancji przedstawił swoją interpretację pojęcia „obszar działalności schroniska”. Zgodnie z nią organ dopuścił możliwość umieszczenia w przedmiotowym schronisku także psów wylapywanych poza granicami Gminy Nasielsk. Odnośnie tej kwestii należy przede wszystkim wskazać, że decyzja stanowiąca zezwolenie na prowadzenie przez Fundację działalności nie określa jasno obszaru działalności schroniska. W punkcie 2. zezwolenia zapisano, że obszarem prowadzenia działalności objętej zezwoleniem jest teren Miasta i Gminy Nasielsk. W punkcie 5.4 zezwolenia zapisano natomiast, że przyjmowanie zwierząt do schroniska i wydawanie do adopcji odbywać się będzie na podstawie umów zawartych z poszczególnymi gminami. Powyższe zapisy są mylące i nie można na ich podstawie w sposób precyzyjny określić obszaru działalności schroniska. Gdy tymczasem powinien być on określony w sposób jasny i nie budzący wątpliwości. Określając przy tym ten obszar należy mieć na uwadze, że *dokonując wykładni użytego sformułowania "obszar działalności objętej zezwoleniem" nie można pomijać okoliczności, że zezwolenie jest formą reglamentacji działalności gospodarczej prowadzonej w związku z nałożonym na gminę obowiązkiem zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wylapywania. Publiczny charakter tego zadania własnego oraz obowiązek spełnienia wymagań określonych w uchwale rady gminy uprawnia do stwierdzenia, że "obszar działalności objętej zezwoleniem" to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. W ten tylko sposób zapewniona zostanie realizacja zadania gminy polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015 roku, sygn. akt II OSK 2136/13).

Po stwierdzeniu, że nie ma podstaw do cofnięcia ww. zezwolenia organ I instancji umorzył postępowanie w sprawie. W ocenie Kolegium organ I instancji orzekł nieprawidłowo. Stosownie do przepisu art. 105 § 1 kpa, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania. Z bezprzedmiotowością postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 105 § 1 kpa mamy do czynienia wówczas, gdy odpadł jeden z konstytutywnych elementów sprawy administracyjnej, o której mowa w art. 1 pkt 1 kpa. Przyczyny, dla których sprawa będąca przedmiotem postępowania administracyjnego utraciła charakter sprawy administracyjnej lub nie miała takiego charakteru jeszcze przed wszczęciem postępowania, mogą być różnorodnej natury. W piśmiennictwie dzieli się te przyczyny na podmiotowe i przedmiotowe, te zaś z kolei na spowodowane "faktami naturalnymi" lub zdarzeniami prawnymi (zob. komentarz do art. 105 kpa, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, LEX, 2009, wyd. III). Z bezprzedmiotowością postępowania (art. 105 kpa) mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy (tak wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 1995 roku, sygn. akt SA/Łd 2424/94). W rozpatrywanej sprawie nie wystąpiła bezprzedmiotowość postępowania. Okoliczność (na razie nie potwierdzona, o czym była mowa wyżej), że nie ma podstaw do cofnięcia zezwolenia nie daje podstaw do umorzenia postępowania, lecz do odmowy cofnięcia zezwolenia. W tym stanie rzeczy organ I instancji nie powinien był umarzać postępowania.

Zgodnie z art. 138 § 2 kpa, 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.

Ponownie rozpatrując sprawę organ I instancji uwzględni wyżej opisane zastrzeżenia organu odwoławczego.

Mając powyższe na uwadze, wobec spełnienia przesłanek określonych w art. 138 § 2 kpa, orzeczono jak w sentencji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna. Przysługuje na nią, z powodu niezgodności z prawem, skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Skład Orzekający:

1/..... 2/..... 3/.....

Otrzymują:

1. Stowarzyszenie „Obrona Zwierząt”, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów;
2. Fundacja „Centrum Ochrony Środowiska”, ul. Dąbrowskiego 18, 05-190 Nasielsk;
3. Burmistrz Nasielska
4. a/a