

Łomża, dnia 06 lipca 2016 r.

SKO.421/2/2016

## POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 138 § 1 w związku z art. 127 § 2, art. 17 pkt 1 i art. 144 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży w składzie orzekającym:

Przewodniczący: Urszula Kurządkowska  
Członkowie: Jadwiga Piaścik (spr.)  
Janusz Krajewski

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 06 lipca 2016 r. zażalenia Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie na postanowienie Burmistrza Miasta Kolno z dnia 16 maja 2016 r. nr RG.6140.1.2016 odmawiające wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt

**- utrzymuje w mocy zaskarżone postanowienie.**

### Uzasadnienie

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wnioskiem z dnia 01 października 2015 r. zwróciło się do Burmistrza Miasta Kolno o wszczęcie na podstawie art. 31 § 2 K.p.a. postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt w Kolnie wydanego Jerzemu Kubrak decyzją z dnia 22 września 2008 r. nr GK.7026-21/1/08 z powodu naruszenia warunków tego zezwolenia. Niewypełnianie warunków zezwolenia przez przedsiębiorcę polega na łamaniu jego zapisów, dotyczących obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Burmistrz Miasta Kolno postanowieniem z dnia 16 października 2015 r. nr RG.6140.6.2015 odmówił wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiotowej sprawie. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży postanowieniem z dnia 15 grudnia 2015 r. nr SKO.412/63/2015 uchyliło powyższe rozstrzygnięcie Burmistrza Miasta Kolno i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Burmistrz Miasta Kolno postanowieniem z dnia 04 stycznia 2016 r. nr RG.6140.1.2016 ponownie odmówił wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie cofnięcia Jerzemu Kubrak zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt w Kolnie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży postanowieniem z dnia 22 lutego 2016 r. nr SKO.412/3/2015 uchyliło powyższe rozstrzygnięcie Burmistrza Miasta Kolno i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Burmistrz Miasta Kolno postanowieniem z dnia 16 maja 2016 r. po raz kolejny odmówił wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie cofnięcia Jerzemu Kubrak zezwolenia wydanego decyzją Burmistrza Miasta Kolno nr GK.7026-21/1/08 z dnia 22 września 2008 r.

na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla zwierząt w Kolnie.

Z tym postanowieniem także nie zgodziło się Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie i złożyło zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży, wnosząc o jego uchylenie w całości. Uzasadniając zażalenie podano, że organ nie uznał, aby żądanie wnioskodawcy było uzasadnione celami statutowymi i aby przemawiał za tym interes społeczny. Burmistrz ustalił, że chodzi o cel statutowy ochrony zwierząt, lecz w jego ocenie brak jest merytorycznego związku tego celu z materialnoprawnym przedmiotem sprawy administracyjnej, jaką jest przyjmowanie do schroniska zwierząt z obszaru wykraczającego poza wskazania zezwolenia, a to według organu nie jest przestępstwem lub wykroczeniem w myśl przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Ta teza jest nieprawdziwa w swojej ogólności. Przyjmowanie bezdomnych zwierząt do schroniska oczywiście może łamać przepisy ustawy w przypadku, gdy przyjęte zwierzęta nie mają w nim zapewnionej opieki, bo taki jest cel publicznego zadania gmin. Można o tym rozstrzygać bazując na ustaleniach faktycznych, ale też abstrakcyjnie, na podstawie czysto formalnej – bada się, czy działalność schroniska jest zgodna z normami, które mają charakter gwarancyjny, że opieka będzie właściwa. Temu służy wszczęcie wnioskowanego postępowania. Jedną z takich norm jest ta, która określa obszar działania schroniska, inną jest nadzór lekarza weterynarii. Bez spełnienia czysto formalnych wymagań gwarancyjnych prowadzenie schroniska jest wręcz nielegalne i to niezależnie od tego, czy faktycznie w danej chwili realizowana jest opieka nad konkretnymi zwierzętami. Cel statutowy organizacji jak i interes publiczny ochrony zwierząt – a w szczególności zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki przez umieszczanie ich w schroniskach - niewątpliwie obejmują także kwestię wypełniania przez schronisko formalnych wymogów gwarantujących należyłą realizację w nim publicznego zadania zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki. Nie jest wykluczone zdaniem Stowarzyszenia, że Burmistrz inaczej postrzega cel działania schroniska. Inaczej, tzn. bez żadnego związku z zadaniem publicznym gmin zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki. Świadczyć o tym może fakt, że ta samą decyzją udzielono Jerzemu Kubrakowi zezwolenia na działalność w zakresie „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”. Wprawdzie ta ochrona nie należy już do zadań własnych gmin, ale być może Miasto Kolno nadal je realizuje z nadgorliwością, jako zadanie nieobowiązkowe. Jednak Burmistrz nie wskazał, że cel działania schroniska jest inny niż zakłada Stowarzyszenie, i to jest powód nieuznawania jego interesu statutowego. Ponadto organ pozostaje w błędzie stawiając tezę, że żądanie wszczęcia postępowania nie leży w interesie mieszkańców Miasta Kolno. Jerzy Kubrak miałby szansę w trakcie uruchomionego postępowania ograniczyć swoją działalność zgodnie z prawem do obszaru wskazanego z zezwoleniu, tj. terenu Miasta Kolno. Odbyłoby się to z niewątpliwym pożytkiem dla interesu mieszkańców gminy, w aspekcie formalnej odpowiedzialności Gminy Kolno za wszystkie, bez względu na pochodzenie, zwierzęta bezdomne zgromadzone w schronisku, co może być istotne zwłaszcza w przypadku niewłaściwej opieki nad nimi, albo zakończenia działalności z innych powodów, również losowych. Okoliczność ta wybitnie wpływa na interes społeczny gminy, jej władz a przede wszystkim mieszkańców ponoszących ciężary publiczne.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło, co następuje:**

Przepis art. 31 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.) ustanawia dwie przesłanki, które muszą zostać spełnione łącznie, aby żądanie wszczęcia postępowania, pochodzące od organizacji społecznej w sprawie dotyczącej innej osoby, zakończyło się wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania. Pierwszą przesłanką jest uzasadnienie żądania celami statutowymi tej organizacji, drugą stanowi natomiast interes społeczny, przemawiający za wszczęciem postępowania.

Zaskarżonym postanowieniem Burmistrz Miasta Kolno po raz trzeci odmówił wszczęcia z urzędu postępowania na wniosek Stowarzyszenia Obrona Zwierząt. Organ wyjaśnił, że złożony wniosek Stowarzyszenie uzasadnia celami statutowymi, którymi są:

1. działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienie im opieki;
2. kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt;
3. działania w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa.

W związku z tym, że wnioskodawca nie sprecyzował, który cel według statutu uzasadnia złożenie przedmiotowego wniosku, organ uznał, że jedynym celem statutowym, który można rozważać w kategorii powiązania z przedmiotem wniosku jest cel wskazany w § 1 pkt 3 statutu Stowarzyszenia, tj. działania w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa. Analizy przytoczonego zapisu dokonano w aspekcie przywołanych przez Stowarzyszenie przepisów ustawy o ochronie zwierząt (art. 1, 3, 11a ust. 7, art. 39 i 40), których naruszenie według wnioskodawcy następuje poprzez przyjmowanie zwierząt spoza obszaru działalności schroniska, a tym samym prowadzi do naruszenia prawa ochrony zwierząt. Analizując treść wskazanych przepisów organ doszedł do wniosku, że żaden z nich, ani inny zapis ustawy nie stanowi, że przyjmowanie psów do schroniska z terenu innych gmin jest przestępstwem lub wykroczeniem w myśl przepisów ustawy, a jak stanowi art. 40, na który także Stowarzyszenie się powołuje: „organizacje społeczne, których celem statutowym jest ochrona zwierząt, mogą współdziałać z właściwymi instytucjami państwowymi i samorządowymi w ujawnianiu oraz ściganiu przestępstw i wykroczeń określonych w ustawie”. W związku z tym organ stwierdził, że przyjmowanie psów do schroniska nie jest łamaniem zapisów ustawy o ochronie zwierząt i tym samym nie następuje naruszenie praw ochrony zwierząt i materia ta nie jest dlatego związana bezpośrednio z celami statutowymi Stowarzyszenia. Gdy między celami statutowymi organizacji społecznej a materialnoprawnym przedmiotem sprawy administracyjnej nie zachodzi merytoryczny i prawny związek w tym znaczeniu, że cele statutowe organizacji mogą mieć wpływ na sposób załatwienia sprawy, nie występuje tym samym legitymacja do żądania wszczęcia postępowania z przesłanek art. 31 § 1 k.p.a. przez Stowarzyszenie.

Co do interesu społecznego organ wyjaśnił, że wnioskodawca wskazał, iż naruszenie przez przedsiębiorcę zapisów zezwolenia (w tym przypadku dotyczących obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt) skutkuje omijaniem celu, w jakim działalność ta w ogóle została poddana regulacji, tj. ochrony nadrzędnego interesu publicznego. Wnioskodawca zgodnie z definicją interesu publicznego z ustawy o świadczeniu usług na terytorium RP upatruje go w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i zdrowiu zwierząt. Stowarzyszenie w ocenie organu nadal nie skonkretyzowało interesu społecznego w sprawie objętej żądaniem. Wykazuje potrzebę za pomocą ogólnikowych twierdzeń, przerzucając na organ ciężar precyzyjnego ustalenia przesłanek zasadności tego żądania. Organ nie może się oprzeć na jednoznacznie wyrażonym zamiarze, bo Stowarzyszenie nie określiło, jakie konkretnie względy z punktu widzenia interesu społecznego przemawiają za wszczęciem postępowania. Burmistrz uznał, że Stowarzyszenie nie wykazało w sposób bezsporny, że wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia leży w interesie społecznym oraz pozostaje w związku z celami statutowymi Stowarzyszenia. Występuje tu wręcz wyraźna sprzeczność pomiędzy złożonym żądaniem a interesem społecznym, gdyż zdaniem organu to właśnie w interesie społecznym, interesie mieszkańców, interesie bezdomnych zwierząt a tym samym interesie Stowarzyszenia leży zapewnienie ochrony i opieki bezdomnym zwierzętom, które realizowane jest przez wyłapywanie bezdomnych zwierząt i umieszczanie ich w schronisku. Stwierdzenie nieważności zezwolenia nie leży w interesie mieszkańców Miasta Kolno, gdyż spowoduje to zamknięcie schroniska dla bezdomnych zwierząt, ale także zaprzestanie wyłapywania

bezdolnych zwierząt na terenie Miasta, co także jest przedmiotem zezwolenia. Spowoduje to, że bezdomne zwierzęta zostaną pozbawione opieki i pomocy ze strony ludzi, dlatego nie sposób się zgodzić z twierdzeniem Stowarzyszenia, że leży to w interesie społecznym. Stanowisko takie potwierdzone jest również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/Kr 609/14, w którym Sąd stwierdza: „Pojęcie interesu społecznego wymaga indywidualnej oceny w każdej sprawie. Samo odwołanie się do celów statutowych organizacji nie jest wystarczające. Organ nie ma obowiązku każdorazowego uwzględnienia wniosku organizacji społecznej tylko z tego powodu, że charakter rozpatrywanej sprawy jest zgodny z zakresem jej statutowej działalności”.

Burmistrz Miasta Kolno uwzględniając powyższe uznał w konsekwencji, że przesłanka występowania interesu społecznego uzasadniająca wszczęcie wnioskowanego postępowania nie została wykazana. Ponadto zdaniem organu nie do przyjęcia jest wszczęcie postępowania, nawet gdyby przyjąć, że leży ono w interesie wnioskodawcy, bo nie jest do pogodzenia z interesem stron oraz interesem społecznym. Chodzi o zasadę ogólnej trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 k.p.a.) i jej znaczenie w obrocie prawnym, w kształtowaniu stosunków społecznych, jako punkt oparcia dla różnorodnej działalności gospodarczej oraz organów administracji publicznej. Końcowo podkreślono, że organ nie oceniał działalności schroniska pod kątem zgodności jego funkcjonowania z udzielonym zezwoleniem na prowadzenie działalności, a wyłącznie zgodność wniosku z art. 31 § 1 k.p.a.. Reasumując Burmistrz nie stwierdził, że wnioskodawca wykazał, iż działanie schroniska narusza jego cele statutowe oraz nadrzędny interes społeczny.

W ocenie Kolegium organ I instancji dokonał prawidłowej oceny, że zgłoszone żądanie nie służy realizacji wskazanego powyżej celu statutowego Stowarzyszenia. Ponadto trzeba zwrócić uwagę, że wskazane wyżej cele statutowe Stowarzyszenie realizuje poprzez sposoby działania wskazane w rozdziale II § 2 swojego Statutu (w aktach sprawy). Z opisu tych sposobów działania wynika, że Stowarzyszenie realizuje swoje cele poprzez m.in. współdziałanie z właściwymi instytucjami państwowymi i samorządowymi w ujawnianiu oraz ściganiu przestępstw i wykroczeń dotyczących praw zwierząt (pkt 2 rozdział II § 2 Statutu); jest uprawnione do współdziałania z władzami państwowymi i organami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw zwierząt (pkt 3 rozdział II § 2 Statutu), w ramach sprawowania nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska. Nie zostały natomiast wskazane formy tego współdziałania. Stowarzyszenie nie wskazało także podstawy prawnej do sprawowania funkcji nadzoru i kontroli nad organem samorządu terytorialnego (to stowarzyszenia podlegają nadzorowi tzw. zwierzchniemu organów administracji publicznej) w zakresie przestrzegania przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska. Tymczasem Stowarzyszeniu chodzi o zbadanie, czy działalność schroniska jest zgodna z normami, które mają charakter gwarancyjny, że opieka będzie właściwa, i temu celowi służyć ma w jego ocenie wszczęcie wnioskowanego postępowania. Trzeba dodać, że nadzór w administracji publicznej polega na możliwości władczego ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego, wraz z pociąganiem do odpowiedzialności osób, nakazywania naprawienia uchybień, z zagrożeniem karami dyscyplinarnymi w razie niewykonania tychże nakazów. Kontrola w administracji publicznej to kontrola przeprowadzana wobec organów administracji publicznej, polegająca na zaobserwowaniu, zbadaniu istniejącego stanu rzeczy, skonfrontowaniu go ze stanem pożądanym, wskazaniu uchybień (także ich źródeł) i sposobów ich naprawienia. Trudno też uznać, że żądanie wszczęcia postępowania sformułowane w ocenianym wniosku jest formą współdziałania Stowarzyszenia z organem samorządu terytorialnego. Trzeba wskazać, że rozumiane potocznie *współdziałanie* to działanie, pracowanie wspólnie z kims, pomaganie komuś w jakiejś działalności, współpraca. Jest to więc bez wątpienia działanie

konstruktywne, dla wspólnego efektu. Można zgodzić się, że w tym przypadku wnioskodawcy chodzi w efekcie końcowym o szeroko pojęte działania na rzecz dobra zwierząt, stosownie do wskazanych we wniosku pozostałych celów statutowych Stowarzyszenia, które pominął w swojej analizie i ocenie organ I instancji (tylko stwierdzając, że wnioskodawca nie wskazał precyzyjnie który / celów statutu uzasadnia złożenie przedmiotowego wniosku). Żądanie, którego skutkiem ma być cofnięcie zezwolenia trudno jednak uznać za tego rodzaju działanie, i ponadto że to działanie jest zgodne z interesem społecznym. Nawet gdyby pomimo to przyjąć, że żądanie zgłoszone we wniosku służy realizacji celów statutowych Stowarzyszenia, to w ocenie Kolegium prawidłowo wykazany przez organ brak interesu społecznego we wszczęciu wnioskowanego postępowania, a który według Stowarzyszenia występuje i przemawia za wszczęciem postępowania, jest uzasadnionym powodem odmowy wszczęcia przedmiotowego postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt.

Organ I instancji uzasadnił odmowę wszczęcia postępowania stosownie do art. 31§ 1 k.p.a.. Organ odwoławczy wyjaśnił we wcześniejszych postanowieniach ( z dnia 16 grudnia 2015 r. i 22 lutego 2016 r. ) że samo działanie schroniska ocenia się już na innym etapie sprawy ( po wszczęciu postępowania ), gdy podlega ocenie zgodność jego funkcjonowania z udzielonym zezwoleniem na prowadzenie działalności, więc nie może mieć znaczenia na obecnym etapie sprawy wskazana we wniosku kwestia łamania zapisów zezwolenia dotyczących obszaru działalności prowadzenia schroniska, a jest to podstawowy argument, którym Stowarzyszenie uzasadnia swoje żądanie.

Uwzględniając powyższe postanowiono jak w sentencji.

**Postanowienie niniejsze jest ostateczne.**

Strona ma prawo wniesienia skargi na to postanowienie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku , z powodu jego niezgodności z prawem, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży , w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Przewodniczący:

Członkowie:

**Otrzymują:**

1. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt  
ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów
2. Burmistrz Miasta Kolno
3. a / a

