



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 października 2016 r.

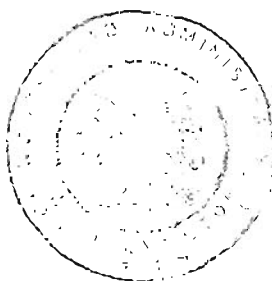
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Małgorzata Roleder
Sędziowie	sędzia WSA Marek Leszczyński sędzia NSA Anna Sobolewska-Nazarczyk (spr.)
Protokolant	referent stażysta Katarzyna Derewońko

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 października 2016 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży
z dnia 6 lipca 2016 r. nr SKO.421/2/2016

w przedmiocie odmowy wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie cofnięcia
zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia
schroniska dla zwierząt

oddala skargę



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądu:

Sylvia Tokajuk

Sygn. akt II SA/Bk 607/16

UZASADNIENIE

Podstawą wydania zaskarżonego postanowienia były następujące ustalenia faktyczne:

Wnioskiem z dnia 1 października 2015 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (powoływanej dalej jako „Skarżący”) 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. Wnioskodawca wyjaśnił, że 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.

Organ I instancji postanowieniem z dnia 4 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, które to rozstrzygnięcie ponownie zostało uchylone postanowieniem SKO w Łomży z dnia 22 lutego 2016 r. nr SKO.412/3/2015.

Burmistrz Miasta Kolno, po ponownym rozpatrzeniu sprawy, postanowieniem z dnia 16 maja 2016 r. po raz trzeci odmówił wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego przez Burmistrza Miasta Kolno w dniu 22 września 2008 r. na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla zwierząt. Organ wyjaśnił, że w związku z tym, iż wnioskujące Stowarzyszenie nie sprecyzowało, który cel według statutu uzasadnia złożenie przedmiotowego wniosku, to jedynym

celem statutowym, który można rozważać w kategorii powiązania z przedmiotem wniosku jest § 1 pkt 3 statutu Stowarzyszenia, tj. działania w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa. Dokonując z kolei analizy tego zapisu w aspekcie przepisów art. 1, 3, 1 1a ust.7, art. 39 i 40 ustawy o ochronie zwierząt, 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 tym samym nie następuje naruszenie praw ochrony zwierząt. W związku z tym, iż materia ta nie jest, zdaniem organu, związana bezpośrednio z celami statutowymi Stowarzyszenia, tym samym nie występuje legitymacja do żądania wszczęcia postępowania na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. 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. Konkludując Burmistrz Miasta Kolno uznał, że przesłanka występowania interesu społecznego uzasadniająca wszczęcie wnioskowanego postępowania nie została w sprawie wykazana. Wnioskodawca wykazał bowiem, aby działanie schroniska naruszało jego cele statutowe oraz nadrzędny interes społeczny. Końcowo organ podkreślił, że nie oceniał działalności schroniska pod kątem zgodności jego funkcjonowania z udzielonym zezwoleniem na prowadzenie działalności, a wyłącznie zgodność przesłanki z art. 31 § 1 k.p.a..

Z tym postanowieniem nie zgodziło się skarżące Stowarzyszenie i wniosło zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży. Zdaniem Stowarzyszenia jego żądanie było uzasadnione zarówno celami statutowymi, jak i przemawiał za tym interes społeczny. Przyjmowanie bezdomnych zwierząt do schroniska jest łamaniem przepisów ustawy w przypadku, gdy przyjęte zwierzęta nie mają w nim zapewnionej opieki. Można o tym rozstrzygać bazując na ustaleniach faktycznych, czy działalność schroniska jest zgodna z normami, które mają charakter gwarancyjny, aby opieka była 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

jak

konkretnymi zwierzętami. Zdaniem Skarżącego cel statutowy organizacji jak i interes publiczny ochrony zwierząt, a w szczególności zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki przez umieszczanie ich w schroniskach, obejmują także kwestię wypełniania przez schronisko formalnych wymogów gwarantujących należytą realizację publicznego zadania jaki jest zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki. W ocenie Stowarzyszenia organ pozostaje w błędzie stawiając tezę, że żądanie wszczęcia postępowania nie leży w interesie mieszkańców Miasta Kolno. Zdaniem wnioskodawcy osoba prowadząca schroniska dla zwierząt miałaby 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.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży postanowieniem z dnia 6 lipca 2016 r. utrzymało w mocy zaskarżone postanowienie, podzielając stanowisko zawarte przez organ I instancji. Kolegium uznało, że zgłoszone żądanie nie służy realizacji opisanym w statucie – celom Stowarzyszenia. Cele te Stowarzyszenie realizuje poprzez sposoby działania wskazane w rozdziale II § 2 swojego Statutu, a z ich opisu 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. Trudno też uznać, że żądanie wszczęcia postępowania sformułowane w ocenianym wniosku jest formą współdziałania Stowarzyszenia z organem samorządu terytorialnego. Żądanie zaś, którego skutkiem ma być cofnięcie zezwolenia, trudno 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, jest uzasadnionym powodem odmowy wszczęcia przedmiotowego postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt.

Skargę na powyższe postanowienie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku złożyło skarżące Stowarzyszenie zarzucając mu naruszenie przepisów: art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 144 k.p.a. w zw. z art. 31 § 1 k.p.a., poprzez utrzymanie w mocy odmowy wszczęcia postępowania przez organ I instancji, podczas gdy SKO winno uchylić zaskarżone postanowienie w całości, gdyż żądanie organizacji społecznej wszczęcia postępowania uzasadnione jest jej celami statutowymi i przemawia za tym interes społeczny. Powołując się na powyższe zarzuty Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu skargi Stowarzyszenie powieliło argumentację zawartą w zażaleniu od postanowienia organu I instancji.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, w pełni podtrzymując stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje:

Skarga podlega oddaleniu, bowiem zakwestionowane w niej postanowienie jest zgodne z prawem.

Na wstępie należy przypomnieć, że wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co wynika z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej: p.p.s.a. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 718). Przedmiotem tej kontroli jest zbadanie, czy organy administracji publicznej, w toku rozpoznawania sprawy nie naruszyły prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Czyni się to według stanu prawnego i na podstawie akt sprawy, istniejących w dniu wydania zaskarżonej decyzji. Sądowa kontrola legalności decyzji administracyjnych sprawowana jest w granicach sprawy, ale rozstrzygając o zasadności skargi sąd nie jest związany jej zarzutami, wnioskami oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 §1 p.p.s.a.).

Poddanym kontroli Sądu postanowieniem z dnia 6 lipca 2016 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy postanowienie organu I instancji o odmowie wszczęcia – na podstawie art. 31 § 2 k.p.a. - postępowania administracyjnego w sprawie w cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt.

Zgodnie z treścią art. 31 § 1 kpa organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia do udziału w postępowaniu jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. A zatem, warunkiem dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu jest jednoczesne spełnienie obu wskazanych w nim przesłanek, co oznacza, że: musi to być uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i musi za tym przemawiać interes społeczny. Należy przy tym podkreślić, że przy ustalaniu spełnienia przesłanek dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca (por. wyrok NSA z II OSK z 31. 01. 2012 r. sygn.. akt II OSK 2161/10). Uzasadniając przesłankę związaną z interesem społecznym, który ma przemawiać za dopuszczeniem organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, organizacja społeczna powinna wykazać zasadność udziału w postępowaniu pod kątem jej spełnienia, w tym posiadania "kwalifikacji" do występowania w konkretnej sprawie. Jak trafnie zaznaczono w tezach wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II GSK 501/13 (Lex Omega nr 1481814), pojęcie "interesu społecznego" wymaga indywidualnej oceny w każdej sprawie. Samo odwoływanie się do celów statutowych organizacji nie jest wystarczające do przyjęcia, że interes społeczny w danej sprawie przemawia za podjęciem przez organ działań żądanych przez tę organizację. To właśnie na

organizacji społecznej spoczywa, na gruncie art. 31 k.p.a., ciężar wykazania istnienia przesłanek wskazujących na zasadność jej uczestnictwa w postępowaniu. Jeśli organ administracji dostrzeże brak precyzji wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, wezwie wnioskodawcę do jego sprecyzowania, a gdy we wniosku sprecyzowanym w dalszym ciągu brak jest określenia danych niezbędnych do kwalifikacji tego wniosku, nie można mówić o spełnieniu obowiązku spoczywającego na wnioskodawcy. Nie może stanowić wyjaśnienia istnienia interesu społecznego powoływanie się na znaczenie społeczne sprawy, która ma dotyczyć szerokiego kręgu (nieokreślonego bliżej), skoro interes organizacji ma być skonkretyzowany (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 1016/13, Lex Omega nr 1647902).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy Sąd podziela stanowisko organów administracji publicznej, że skarżące Stowarzyszenie nie wykazało, aby za dopuszczeniem go do udziału w tym konkretnym postępowaniu przemawiały cele statutowe i interes społeczny.

Rozpatrując pierwszą przesłankę art. 31 § 1 k.p.a. Sąd doszedł do wniosku, że wniosek skarżącego Stowarzyszenia nie może być uzasadniony jego celami statutowymi. Cele działania ww. Stowarzyszenia zostały wskazane zarówno w Statucie przedłożonym w aktach administracyjnych sprawy, jak w odpisie z Krajowego Rejestru Sądowego, którego wydruk z 4 lipca 2016 r. został dołączony do akt sądowych. Zgodnie z rubryką nr 3 KRS celami Stowarzyszenia są m. in. działanie na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienia im opieki, kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt, działania w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego. Wskazane wyżej cele statutowe Stowarzyszenie realizuje poprzez sposoby działania wskazane w rozdziale II § 2 swojego Statutu, 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); współdziałanie z władzami państwowymi i organami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw zwierząt (pkt 3 rozdział II § 2 Statutu), sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska. Stowarzyszenie nie wskazało jednak, jak słusznie uznały organy, podstawy prawnej do sprawowania funkcji nadzoru i kontroli nad organem

samorządu terytorialnego (albowiem to stowarzyszenia podlegają nadzorowi tzw. zwierzchniemu organów administracji publicznej) w zakresie przestrzegania przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska. 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 zatem uznać, że żądanie wszczęcia postępowania sformułowane w ocenianym wniosku jest formą współdziałania Stowarzyszenia z organem samorządu terytorialnego. W związku z powyższym należy zgodzić się z organami administracji, że wskazywane we wniosku jako podstawa wszczęcia postępowania - przyjmowanie zwierząt z poza obszaru działalności schroniska nie jest ani łamaniem zapisów ustawy o ochronie zwierząt, ani naruszeniem praw ochrony zwierząt, a w konsekwencji nie jest to związane bezpośrednio z celami statutowymi Stowarzyszenia. Jeżeli zaś 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.

W ocenie Sądu w przedmiotowej sprawie nie zachodzi też druga przesłanka warunkująca dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, tj. za dopuszczeniem ww. Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu nie przemawia interes społeczny. Odnosząc się do powyższego, trzeba uznać, że stanowisko Samorządowego Kolegium Odwoławczego, zgodnie z którym Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie nie wykazało, że za dopuszczeniem Stowarzyszenia do udziału w przedmiotowym postępowaniu przemawia interes społeczny jest prawidłowe. Kolegium rozpoznając trzykrotnie powyższą kwestię zasadnie stwierdziło w zaskarżonym postanowieniu, że Stowarzyszenie jedynie wskazało ogólnikowo na czym miałyby polegać ów interes społeczny w cofnięciu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt. W tym miejscu należy przypomnieć, że jakkolwiek pojęcie "interesu społecznego" nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa to w każdej sytuacji powołania się na interes prawny należy dokonać jego indywidualizacji. Nadto, trzeba mieć na uwadze, że interes organizacji społecznej do występowania w

9
e
? 0
BUNNUTRZ
! 0

cudzej sprawie musi mieć niższą rangę niż interes strony, zwłaszcza, że interes strony przeważnie pozostaje w sprzeczności z interesem organizacji społecznej, przystępującej do postępowania, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie. W rezultacie ocena wystąpienia przesłanki interesu społecznego w dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu należy do organu administracji. Odnosząc powyższe uwagi do rozpatrywanej sprawy należy wskazać, że Stowarzyszenie Obrony Zwierząt w Jędrzejowie w żaden sposób nie wykazało, że interes społeczny uzasadnia wszczęcia postępowania w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt w Kolnie. W ocenie Sądu należy się zgodzić ze stanowiskiem organów, które wskazały, iż w sprawie występują wręcz wyraźna sprzeczność pomiędzy złożonym żądaniem, a interesem społecznym, gdyż 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. Cofnięcie zatem zezwolenie na prowadzenie schroniska nie leży w interesie mieszkańców Miasta Kolno, gdyż spowoduje to zamknięcie schroniska dla bezdomnych zwierząt, ale także zaprzestanie wyłapywania bezdomnych 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.

W tych okolicznościach organy trafnie odmówiły wszczęcia przedmiotowego postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt. Dodatkowo należy podkreślić, że na obecnym etapie postępowania wskazana we wniosku Stowarzyszenia kwestia łamania zapisów zezwolenia dotyczących obszaru działalności prowadzenia schroniska, nie może mieć znaczenia, albowiem ocena zgodności funkcjonowania schroniska z udzielonym zezwoleniem na prowadzenie działalności dokonywana jest dopiero po wszczęciu postępowania, do którego w niniejszej sprawie nie doszło.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Starszy sekretarz sądowy

Kytlwa Lokajuk