



STOWARZYSZENIE OBRONA ZWIERZĄT
ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów
tel. 607-171-458, www.obrona-zwierzat.pl
KRS 0000292939 REGON 260199276 NIP 656-22-72-801
Alior Bank S. A. **75 2490 0005 0000 4500 7398 2092**

“Możemy człowieka ocenić po tym, jak traktuje zwierzęta” - Immanuel Kant (1724-1804)

Jędrzejów, 12.11.2015 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Łomży

za pośrednictwem

Burmistrza Miasta Kolno

Zażalenie na postanowienie Burmistrza Miasta Kolno

z dnia 16.10.2015 r., znak: RG.6140.6.2015

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, składa zażalenie na postanowienie Burmistrza Miasta Kolno z dnia 16.10.2015 r. (doreczone dnia 05.11.2015 r.), znak: RG.6140.6.2015, odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego decyzją Burmistrza Miasta Kolno z dnia 22.09.2008 r., znak: GK.7062-21/1/08, zezwalającą Jerzemu Kubrak na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla zwierząt.

Skarżący wnosi o uchylenie kwestionowanego postanowienia w całości.

Uzasadnienie

1.

Na podstawie art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego (zwanego dalej: k.p.a.) organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować m. in. z żądaniem wszczęcia postępowania, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Zgodnie z art. 31 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej, uznając żądanie

organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. *A contrario*, 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.

W przedmiotowej sprawie, organ administracyjny nie uznał, aby spełnione zostały przesłanki z art. 31 § 1 k.p.a., tj. aby cele statutowe Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, składającego wniosek o cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, w powiązaniu z interesem społecznym, uzasadniały wszczęcie postępowania w tej sprawie.

Stanowisko to skarżący uważa za nietrafne, aczkolwiek polemika z nim, wskutek uchybień organu, jest znacznie utrudniona. Otóż wbrew pozorom, oprócz licznych cytatów, kwestionowane postanowienie w ogóle nie zawiera własnej analizy celów Stowarzyszenia i ich powiązania z aspektami prawnymi, które uwzględnia się w toku postępowania w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt. Skarżony organ ograniczył się jedynie do bezrefleksyjnego przejęcia i zacytowania, nietrafnego zresztą, stanowiska Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży z dnia 08.09.2015 r., znak: SKO. 412/53/15, zapadłego w innej sprawie, nie odnosząc się w jakikolwiek sposób do uzasadnienia interesu społecznego, przedstawionego we wniosku Stowarzyszenia z dnia 01.10.2015 r. w niniejszej sprawie. Organ nie przeprowadził żadnych własnych badań i nie przedstawił własnych argumentów na poparcie lansowanej tezy, że w tej sprawie przesłanki z art. 31 § 1 k.p.a. nie zostały spełnione.

Ponieważ uzasadnienie powyższej tezy generalnie ogranicza się do przywołania w/w postanowienia SKO w Łomży, skarżący z konieczności ustosunkuje się do istoty tego postanowienia.

Po pierwsze, wywody SKO w Łomży nt rzekomego braku interesu społecznego po stronie wnioskodawcy, opierają się na niewłaściwym i nieaktualnym rozumieniu zadań własnych gmin. Otóż nieprawdziwe są twierdzenia SKO w Łomży, jakoby wylapywanie bezdomnych zwierząt i ich umieszczenie w schronisku było realizacją „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, gdyż te dwa narzędzia nigdy nie służyły „ochronie przed”, a „ochronie zwierząt”, zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwanej dalej: u.o.z.), a rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt, stanowi akt wykonawczy do u.o.z., a nie do ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: u.c.p.g.), która do dnia 31.12.2011 r. mówiła o „ochronie przed bezdomnymi zwierzętami”. Zasadniczo inny więc był przedmiot ochrony, dlatego łączenie wylapywania bezdomnych zwierząt celem umieszczenia ich w schronisku z „ochroną przed

bezdolnymi zwierzętami” nie ma żadnych podstaw logicznych ani prawnych. Wylapywanie bezdomnych zwierząt i umieszczanie ich w schroniskach jest zadaniem własnym gmin określonym w u.o.z. Celem i dobrem chronionym w tak określonym zadaniu jest dobro samych wylapywanych zwierząt, a nie jakieś inne dobro, które trzeba chronić przed nimi, szczególnie, że schroniska dla zwierząt definiowane są w u.o.z. jako miejsca opieki nad nimi, a nie ochrony przed nimi. Ponadto, co ma tutaj znaczenie decydujące, od dnia 01.01.2012 r. ochrona przed bezdomnymi zwierzętami przestała być zadaniem własnym gmin, czego same gminy zdają się do dzisiaj nie zauważać. Powyższe niewłaściwe pojmowanie przez SKO w Łomży zakresu i celu zadań własnych gminy, pozwoliło mu postawić tezę o rzekomej sprzeczności między celami statutowymi Stowarzyszenia a żądaniem unieważnienia zezwolenia, który to argument skopiowany został przez skarżony organ.

Po drugie, SKO w Łomży daje w swoim postanowieniu wyraz nieznamości orzecznictwa sądowno-administracyjnego (zreferowanego poniżej), które przyznaje Stowarzyszeniu prawo do występowania z żądaniem wszczęcia postępowania według art. 31 § 1 k.p.a., o ile materia postępowania odnosi się wprost do celów statutowych wnioskodawcy, a więc dotyczy to postępowań dotyczących zarówno unieważnienia, jak i cofnięcia decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt. Dowodem na niezrozumienie wskazanego orzecznictwa jest choćby teza SKO w Łomży, jakoby wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13, nie zapadł w sprawie postępowania wszczętego w trybie art. 31 § 1 k.p.a., co w sposób oczywisty nie polega na prawdzie

W kwestii samego orzecznictwa:

Zgodnie z art. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei stosownie do generalnej reguły z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30.08.2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zwanej dalej: p.p.s.a.), sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze. Jednak w fundamentalnej dla postępowań o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt sprawie, zakończonej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 (wniosek o cofnięcie zezwolenia złożony w identycznym stanie faktycznym i identycznie uzasadniony jak w niniejszej sprawie), orzekający Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, ani w wyroku z dnia 24.05.2013 r., sygn. akt II SA/Łd 236/13, ani w wyroku z dnia 22.09.2015 r., sygn. akt II SA/Łd

559/15, nie kwestionował legitymacji Stowarzyszenia do występowania z żądaniem wszczęcia postępowania.

Z kolei NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Tymczasem w sprawie zakończonej w/w wyrokiem, NSA nie kwestionował interesu społecznego reprezentowanego przez Stowarzyszenie. W przeciwnym bowiem wypadku, zgodnie z art 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a., z urzędu orzekł by nieważność postępowania z powodu stwierdzonego u strony braku zdolności sądowej lub procesowej. Tym samym NSA przesądził prawo Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, jako organizacji społecznej, do inicjowania postępowań w trybie art. 31 § 1 k.p.a., o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie schroniska.

Wobec braku odniesienia się przez skarżony organ do uzasadnienia interesu społecznego, przedstawionego we wniosku Stowarzyszenia z dnia 01.10.2015 r., zbędnym jawi się przytaczanie nowych argumentów przemawiających za jego istnieniem. Tylko na marginesie należy dodać, iż naruszenie warunków zezwolenia pod względem „obszaru” ma istotne znaczenie dla samego Miasta Kolno. Przepis art. 11 ust. 1 u.o.z. nakłada na gminę obowiązek zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom znajdującym się aktualnie na jej terenie, bez rozróżniania, czy zwierzęta te znajdują się na swobodzie, czy też zamknięte są w jakimś schronisku na terenie tej gminy, gdyż ustawodawca nie uregulował odrębnego statusu prawnego tych ostatnich. Gmina Miasto Kolno jest zatem formalnie odpowiedzialna za wszystkie, bez względu na pochodzenie, zwierzęta bezdomne zgromadzone w schronisku Jerzego Kubraka, co może być istotne zwłaszcza w przypadku niewłaściwej opieki nad nimi albo zakończenia działalności schroniska z takich czy innych powodów. Okoliczność ta wybitnie wpływa na interes społeczny gminy, jej władz, a przede wszystkim mieszkańców ponoszących ciężary publiczne.

2.

Dodatkową wadą prawną kwestionowanego rozstrzygnięcia jest fakt, że pomimo iż określone zostało przez organ jako *postanowienie* (a więc nie powinno rozstrzygać o istocie sprawy), to jednak jego lektura wskazuje, że jest to merytoryczne załatwienie wniosku skarżącego z dnia 01.10.2015 r., a więc prawidłowo winno nosić miano *decyzji* odmawiającej cofnięcia decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt, a przysługiwać od niego odwołanie. Błędne nazwanie własnego rozstrzygnięcia przez organ administracyjny kreuje zasadniczo inny punkt postępowania i inną rolę niniejszego zażalenia. Ponieważ jednak organ uwikłał się w (niepotrzebne na tym etapie) rozważania merytoryczne, skarżący ustosunkuje się do nich z ostrożności procesowej.

Odmawiając przychylenia się do wniosku Stowarzyszenia Burmistrz Miasta Kolno opiera się na nie mającej podstaw prawnych interpretacji ustawowego terminu „obszaru działalności objętej

zezwoeniem” (w tym przypadku określenia obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”), jako odnoszącego się wyłącznie do usytuowania obiektu schroniska.

Zgodnie z interpretacją zapisów decyzji Burmistrza Miasta Kolno z dnia 22.09.2008 r., znak: GK.7062-21/1/08, dokonaną przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży w postanowieniu z dnia 08.09.2015 r., znak: SKO. 412/53/15, organ gminy określił w decyzji obszar działalności jako *teren Miasta Kolno* (str. 4 uzas. postanowienia SKO w Łomży).

Jednak tak określony obszar nie może dotyczyć, jak tego chce organ, „miejsca, w którym zlokalizowany jest obiekt służący do wykonywania tego rodzaju działalności”, gdyż umiejscowienie schroniska jako obiektu w tej czy innej gminie nie może być - z mocy samego prawa - przedmiotem decyzji o zezwoleniu. Art. 7 ust. 6 u.c.p.g. przesądza, że zezwolenia udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. A więc ustalenie, że schronisko usytuowane jest na terenie konkretnej gminy jest przesłanką wydania decyzji o zezwoleniu przez organ tej właściwej terytorialnie gminy, a nie jest i nie może być przedmiotem decyzji organu, bowiem organy państwowe z urzędu przestrzegają swojej właściwości.

Co najistotniejsze, stanowisko Burmistrza Miasta Kolno w kwestii rozumienia „obszaru działalności schroniska” jest jaskrawo sprzeczne z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, dot. cofnięcia zezwolenia dla przedsiębiorcy prowadzącego schronisko. NSA odkodował pojęcie obszaru działalności objętej zezwoleniem, którym w przypadku schronisk dla bezdomnych zwierząt jest „obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane” (str. 11 uzas. *in fine*). Ponieważ określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem stanowi obligatoryjny element zezwolenia, łamanie przez przedsiębiorcę tego zapisu stanowi dotkliwe naruszenie warunków zezwolenia: **„Nie sposób zatem zgodzić się z konkluzją, iż przyjmowanie zwierząt do schroniska prowadzonego na terenie Gminy Brąszewice a wyłapanych poza granicami tej Gminy nie wskazuje na naruszenie udzielonego zezwolenia.”** (str. 12 uzas.). NSA abstrahuje jednocześnie od okoliczności zapewnienia bądź niezapewnienia zwierzętom w schronisku odpowiednich warunków i opieki oraz wyników kontroli takiej opieki (brak dowodów na „złą opiekę czy też niehumanitarne traktowanie zwierząt” w przedmiotowym schronisku, jako argumenty podejmowane w skarżonym postanowieniu przez Burmistrza Miasta Kolno), jako nie mających znaczenia dla sprawy.

Zapadły na tle w/w orzeczenia NSA, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22.09.2015 r., sygn. akt II SA/Łd 559/15, tłumaczy to tak, że skoro odławianie bezdomnych zwierząt i ich umieszczanie w schronisku odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a u.o.z., to umocowanie przedsiębiorcy do sprawowania opieki nad tymi zwierzętami w imieniu gminy musi się ograniczać do terenu danej gminy, gdyż władztwo gminy odnosi

się tylko do jej terytorium:

„A zatem tak odławianie zwierząt jak i prowadzenie schroniska dokonuje się na podstawie aktów określonych organów danej gminy i zamyka się w granicach tej gminy. Konsekwentnie zezwolenie udzielone Longinowi Siemińskiemu mogło się odnosić wyłącznie do powyższego zakresu. Wobec powyższego – powtarzając za Naczelnym Sądem Administracyjnym – należy uznać, że 'obszar działalności objętej zezwoleniem' to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. Z tego powodu okoliczność przyjmowania do schroniska zwierząt w Wojtyszkach wylapanych poza granicami Gminy Brąszewice stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy.” (str. 10 uzas.).

W tym miejscu koniecznym jest zwrócenie uwagi na nieuprawniony zabieg dokonany przez skarżony organ na str. 3 uzasadnienia kwestionowanego postanowienia. Przytoczony tam wywód nt rozumienia „schroniska” przedstawiony został przez organ w sposób sugerujący, jakoby jego autorem był sam Naczelny Sąd Administracyjny. Cały ten obszerny cytat faktycznie znajduje na str. 5-7 uzasadnienia wskazanego wyroku NSA, jednakże stanowi tylko zreferowanie przez NSA, niepodzielonego zresztą przez ten sąd, stanowiska Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu, zawartego w decyzji z dnia 24.12.2012 r., znak: SKO.401/1242/OC/12. Powoływanie się na to stanowisko, z zaakcentowaniem przez Burmistrza Miasta Kolno, iż pochodzi ono z wyroku NSA, jest rażącym nadużyciem i kłamliwą manipulacją.

Można też polemizować merytorycznie z przytoczonym i podzielanym przez organ słownikowym znaczeniem słowa „schronisko”. Otóż zarówno SKO w Sieradzu, jak i Burmistrzowi Miasta Kolno umknęło najwyraźniej, że na gruncie u.c.p.g., w języku prawniczym „schronisko” oznaczało zakład uśmiercania zwierząt, określony tak przez „Wytyczne w sprawie uregulowania zagadnienia bezpańskich psów i kotów na terenie miasta” (załącznik do pisma okólnego Nr 48 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 03.10.1961 r., Dziennik Urzędowy MGK 1961 r., poz. 103). Termin „schronisko” w tym znaczeniu używany był powszechnie w latach 1961-1997 i znaczenie to przetrwało w języku branżowym. Kojarzone było z zadaniem gminy „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”. Zadanie to usunięto z u.c.p.g. dopiero przed trzema laty, w 2012 r., jednak zmiana świadomości urzędników i znaczeń terminów prawnych dokonuje się znacznie wolniej.

Podsumowując, obszar działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt” dotyczy miejsc pochodzenia zwierząt umieszczanych w schronisku, zatem wniosek o egzekwowanie warunków udzielonego zezwolenia jest zasadny.

Z uwagi na powyższe zażalenie niniejsze jest konieczne i usprawiedliwione.