



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, 26.07.2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
za pośrednictwem
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Ostrołęce

Skarga na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce
z dnia 02.06.2017 r., znak: SKO.OZ/4000/496/2017

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, składa skargę na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce, zwanego dalej: SKO, z dnia 02.06.2017 r., znak: SKO.OZ/4000/496/2017 (doręczone dnia 26.06.2017 r.), utrzymujące w mocy postanowienie Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 22.03.2017 r., znak: GKS 6140.6.2016, odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego decyzją Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 21.02.2011 r., znak: ITS-7644-1/11, zezwalającą Sławomirowi Suchcie na prowadzenie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Kwestionowanemu postanowieniu skarżący zarzuca naruszenie (poprzez niezastosowanie) przepisu art. 138 § 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 zostało ono wydane z naruszeniem przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie, bo organ I instancji nie wyjaśnił zakresu sprawy, tj. nie badał, czy żądanie organizacji społecznej wszczęcia postępowania uzasadnione jest jej celami statutowymi i czy przemawia za tym interes społeczny.

Z uwagi na powyżej sformułowany zarzut wnoszę o:

- uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy SKO do ponownego rozpatrzenia;
- rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Skarżący posiada status organizacji pożytku publicznego, co wynika z dołączonego do skargi odpisu KRS Stowarzyszenia. Zgodnie z art. 239 § 2 p.p.s.a., nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych organizacje pożytku publicznego, działające na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w sprawach własnych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej. Skarżący nie prowadzi działalności gospodarczej (co również wynika z odpisu KRS).

Uzasadnienie

SKO utrzymało w mocy postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego decyzją Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 21.02.2011 r., znak: ITS-7644-1/11, zezwalającą Sławomirowi Suchcie na prowadzenie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, z tej przyczyny, iż nie uznało, aby żądanie skarżącego, złożone w trybie art. 31 k.p.a., uzasadnione było celami statutowymi Stowarzyszenia i aby przemawiał za nim interes społeczny. Stanowisko SKO skarżący uważa za nietrafne, dla przyczyn jak poniżej.

(cele statutowe I)

Przede wszystkim wskazać należy, że zarówno prawo ochrony zwierząt, jak i cele statutowe Stowarzyszenia, stanowią o publicznym zadaniu gmin zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki (art. 11 i 11a ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, zwanej dalej: u.o.z.), co SKO starannie przemilczało. Opieka ta zapewniana jest przez gminy w schroniskach (a przynajmniej tam powinna mieć miejsce). Prowadzenie schronisk jest zaś – w przypadku przedsiębiorców – działalnością regulowaną w sposób określony w ustawie z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej: u.c.p.g. Chronione ustawowo dobro zwierząt naruszane jest więc także przez niewłaściwe wykonywanie zadania nałożonego przez u.o.z. na gminy, na przykład poprzez usuwanie zwierząt ze swojego terenu bez umowy ze schroniskiem lub zawieranie umów o wadliwej i sprzecznej z prawem treści, np. wbrew wymogom i warunkom wynikającym z przepisów o działalności schronisk dla zwierząt. Również przez brak należytego nadzoru gminy nad działalnością przedsiębiorcy prowadzącego schronisko dla zwierząt na jej terenie, jak to ma miejsce w tym przypadku. Takie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK

2136/13 (zapadłym w analogicznym stanie faktycznym i identycznym stanie prawnym jak w niniejszej sprawie):

(...) Sąd I instancji pominął istotną dla powyższego kwestię, iż zezwolenie jest formą reglamentacji działalności gospodarczej prowadzonej w związku z nałożonym na gminę obowiązkiem zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wylapywania. (str. 11 uzas. wyroku)

Tym samym, żądanie Stowarzyszenia, by schronisko dla zwierząt prowadzone przez przedsiębiorcę działało z poszanowaniem warunków udzielonego mu zezwolenia i wyłącznie w zakresie obszaru określonego zezwoleniem, służy właściwej realizacji zadań publicznych gmin i wprost realizuje statutowy cel skarżącego, jakim jest ochrona zwierząt.

(cele statutowe II)

Chybiony jest zarzut SKO, o tym, że Stowarzyszenie nie wskazało podstawy prawnej do sprawowania funkcji nadzoru i kontroli nad organem samorządu terytorialnego w zakresie przestrzegania przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska (str. 4 uzas. postanowienia). Tymczasem, zgodnie ze statutem, Stowarzyszenie realizuje swoje cele poprzez m. in. „sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska”. Chodzi więc o wszelkie przepisy i prawa odnoszące się do tej materii, stosowane przez kogokolwiek, a nadzór i kontrola, co oczywiste, odbywać się mają w ramach uprawnień nadanych organizacjom społecznym przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego, np. przepis art 31 k.p.a. W świetle tego przepisu, ów „nadzór i kontrola” sprowadza się do tego, że organizacja społeczna może inicjować wszczęcie postępowania administracyjnego, a następnie aktywnie uczestniczyć w nim na prawach strony, ale to rolą organów administracyjnych i ostatecznie sądów administracyjnych jest rozstrzygnięcie o meritum postulatów organizacji. Te uprawnienia organizacji uznaje zresztą samo SKO, podkreślając nieco dalej, że udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej *kontroli* społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem w nim organów administracyjnych (str. 5 uzas. postanowienia). Jak się jednak okazuje te uprawnienia skarżącego SKO honoruje wyłącznie teoretycznie.

(interes społeczny I)

Druga przesłanka dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, czyli interes społeczny, polega tu na eliminacji zagrożeń, jakie stwarza dla ochrony zwierząt sprowadzanie przez przedsiębiorcę na teren gminy, która była właściwa do udzielenia mu zezwolenia, bezdomnych zwierząt

z innych gmin. Zagrożenie takie jest oczywiste, gdy zadania publiczne gmin określone w u.o.z. (zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki) i u.c.p.g. (regulowanie działalności schronisk) rozpatrywać łącznie, jak nakazuje to w/w wyrok NSA.

Otóż wedle przepisu art. 11 ust. 1 u.o.z., gmina zobowiązana jest zapewnić opiekę wszystkim bezdomnym zwierzętom znajdującym się na jej terenie. Ustawa nie rozróżnia przy tym, czy zwierzę biega luźno, czy też zostało już zamknięte w jakimś schronisku na terenie tej gminy. Zatem sprowadzanie przez przedsiębiorcę Sławomira Suchtę na teren Miasta Ostrów Mazowiecka bezdomnych zwierząt z innych gmin, w celach zarobkowych, stanowi obciążenie gminy, która wydała zezwolenie na prowadzenie schroniska, odpowiedzialnością za los tych zwierząt, zwłaszcza gdyby schronisko przestało działać (z jakichkolwiek powodów, także losowych). Okoliczność ta wybitnie wpływa na interes społeczny gminy, jej władz, a przede wszystkim mieszkańców, ponoszących ciężary publiczne. Umowy Sławomira Suchty o regularne przyjmowanie znacznej ilości zwierząt z innych gmin, bez wiedzy i zgody Miasta Ostrów Mazowiecka, naruszają cel w jakim prowadzenie schronisk dla zwierząt zostało poddane regulacji, a przez to interes społeczny, polegający na właściwej realizacji publicznych zadań gmin co do zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki.

(interes społeczny II)

Postanowienie SKO kwestionuje także interes społeczny Stowarzyszenia w dążeniu do cofnięcia przedsiębiorcy zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt, dlatego jakoby pojęcie „obszaru działalności” rodziło *problemy interpretacyjne* (ma marginesie zauważyć należy, że SKO popełnia błąd przedwczesności, niepotrzebnie wikłając się na tym etapie postępowania w rozważania merytoryczne, do których jednak skarżący odniesie się z ostrożności procesowej).

Argument SKO jest chybiony, albowiem wniosek Stowarzyszenia nie opiera się na określonej przez nie jakiejś własnej interpretacji pojęcia „obszaru działalności” wbrew innym interpretacjom. Opiera się natomiast na logicznym odrzuceniu utożsamiania pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g) z pojęciem „miejsca świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.). Stowarzyszenie podnosi, że utożsamienie takie jest niewątpliwie i bezwzględnie niedopuszczalne na tej zasadzie, że pojęcia te rozróżnia konsekwentnie sam ustawodawca, stosując to rozróżnienie wielokrotnie w treści całej u.c.p.g., w tym także do różnych zakresów działalności regulowanej.

Znaczeniowa rozdzielność tych pojęć wynika zatem wprost z samej litery prawa, narzuca się jako oczywista i niewymagająca żadnych zabiegów interpretacyjnych. Stąd też jakakolwiek interpretacja opierająca się na rozmyciu czy zaprzeczeniu tej rozdzielności jest rażąco błędna.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie

działalności gospodarczej stanowi zasadę, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawniają do wykonywania tej działalności na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Jednocześnie ust. 2 dopuszcza wyjątki od tej zasady, określone tylko w przepisach *ustaw odrębnych* i wyłącznie ze względu na *nadrzędny interes publiczny*. Taki właśnie wyjątek wprowadza art. 7 ust. 1 u.c.p.g. w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1b u.c.p.g. w przypadku zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. wyraźnie wymaga, aby zezwolenie określało obszar działalności objętej zezwoleniem. Na gruncie niniejszej sprawy powstaje więc zasadnicze pytanie: **w jakim celu ustawodawca wprowadził taki wymóg względem treści zezwolenia?** Przecież mógłby z niego zrezygnować, a wówczas zezwolenie na prowadzenie schroniska dla zwierząt zawierałoby co najwyżej tylko wskazanie miejsca świadczenia usług (czyli po prostu adresu schroniska), a sama działalność mogłaby być prowadzona na terenie całego kraju, a nawet (od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej) Europy. Tym sposobem do schroniska prowadzonego w Ostrowi Mazowieckiej mogłyby legalnie trafiać zwierzęta nie tylko z Gminy Suwałki, Ustrzyki Dolne, Zgorzelec, ale także np. z Rumunii, Grecji czy Portugalii, a niebawem może także z Ukrainy.

Jednak z jakiejś przyczyny ustawodawca wskazania obszaru dla działalności schroniska żąda. Zarówno dla skarżącego, jak i dla NSA w w/w wyroku, intencje ustawodawcy są w tym przypadku jasne: prowadzenie schronisk dla zwierząt jest działalnością regulowaną właśnie po to, aby zapewnić i nadzorować właściwe wykonywanie zadań publicznych, a ograniczenia w przyjmowaniu zwierząt i zapewnienie odpowiedzialności nadzorczej organu wydającego zezwolenie są tu na pierwszym planie i służą dobru zwierząt, misji schronisk, a przez to interesowi społecznemu. Za całkowicie niezrozumiałe należy więc uznać twierdzenie SKO, że w interesie społecznym leży prowadzenie schronisk dla zwierząt, a nie cofanie przedsiębiorcom zezwoleń na taką działalność (str. 6 uzas. postanowienia). Przede wszystkim teza ta razi swoją ogólnością i niedopuszczalnym uproszczeniem. SKO zdaje się całkowicie abstrahować od ram prawnych nadawanych działalności gospodarczej, a w szczególności regulowanej. A przecież ustawowy wymóg wskazania w zezwoleniu obszaru działalności, a następnie przestrzeganie tego warunku zezwolenia przez właściwe organy stanowią istotną funkcję gwarancyjną wobec praw zwierząt do należytego traktowania. Dlatego ograniczenie swobody działalności gospodarczej, z jakim mamy do czynienia w przypadku zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt, zawsze uzasadnione jest ważnym interesem społecznym, w tym przypadku - zapewnianiem opieki bezdomnym zwierzętom. Tym samym egzekwowanie warunków udzielonego zezwolenia również wyraża ten sam interes społeczny we wszczęciu postępowania w takiej sprawie, zainicjowanego przez organizację społeczną o odpowiednim celu statutowym. Zaś dopiero w wyniku

przeprowadzonego postępowania (przed wszczęciem którego w niniejszej sprawie oba organy administracyjne uporczywie się wzbraniają), można będzie uznać, czy treść wniosku organizacji społecznej jest merytorycznie zasadna, czy też nie.

(interes społeczny III)

Organy obu instancji zdają się nie dostrzegać, że żadne normy prawa nie gwarantują, aby prowadzenie schroniska dla zwierząt przez przedsiębiorcę było równoznaczne z zapewnianiem im opieki (o opiekuńczym celu działania schronisk mówi u.o.z. tylko w odniesieniu do schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne, natomiast na gruncie u.c.p.g. ten cel nadal pozostaje nieokreślony). Dlatego interes przedsiębiorcy prowadzącego takie schronisko nie może być z góry i bezkrytycznie uznany za pokrywający się z interesem społecznym. Dzieje się tak dlatego, że obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom przypisany został nie przedsiębiorcom, lecz gminom, i że regulacje tego obowiązku znajdują się nie w u.c.p.g., lecz w u.o.z. Z kolei owszem - gmina ma obowiązek opiekowania się bezdomnymi zwierzętami w schronisku, lecz treść owej opieki wynika nie z ustawy, lecz z umów pomiędzy gminą a przedsiębiorcą, zapisów zezwolenia, jakiego gmina udziela przedsiębiorcy, a także nadzoru nad przestrzeganiem jednego i drugiego. Badanie przestrzegania warunków udzielonego zezwolenia ma więc ścisły związek z interesem społecznym zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki. Z kolei jest to zbieżne ze statutowym celem skarżącego Stowarzyszenia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28.10.2016 r., sygn. akt II SA/Kr 1075/16, zapadły na gruncie sprawy zainicjowanej przez skarżącego o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt w Raclawicach:

W interesie społecznym jest należyte i humanitarne traktowanie zwierząt, co wiąże się również z kontrolowaniem przestrzegania zasad postępowania ze zwierzętami, także bezdomnymi. Do sprawowania „społecznej kontroli” w tym zakresie powołane jest właśnie skarżące stowarzyszenie, które w związku ze złożonym wnioskiem stało się uczestnikiem postępowania na prawach strony.

Na marginesie wskazać należy zadziwiającą niekonsekwencję SKO. Otóż drugie zapadłe w niniejszej sprawie postanowienie Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka (z dnia 22.03.2017 r.) o odmowie wszczęcia postępowania jest jeszcze bardziej lakoniczne i niemerytoryczne niż poprzedzające je postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania z dnia 25.08.2016 r. I tak, w przypadku pierwszego chronologicznie postanowienia SKO znalazło cały wachlarz powodów, aby je uchylić i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, gdy tymczasem drugie, obarczone

jeszcze większymi wadami procedowania, wg SKO zasłużyło na to, aby je utrzymać w mocy. SKO twierdzi teraz, że wady tego postanowienia nie stanowią samodzielnej podstawy do jego uchylecia jako wadliwego (str. 3 uzas. postanowienia). Powstaje zatem pytanie, dlaczego SKO uchyliło poprzednie postanowienie. W każdym razie, w przypadku drugiego postanowienia SKO skwapliwie wyręcza organ I instancji i zastępuje go w uzasadnianiu jego rozstrzygnięcia, prawdopodobnie licząc się z tym, że organ podległy jest faktycznie chronicznie niezdolny do sformułowania prawidłowego orzeczenia zgodnego z wymogami art. 124 § 2 k.p.a. Ta „uczynność” SKO jawnie narusza art. 15 k.p.a. stanowiący zasadę dwuinstancyjności postępowania oraz art. 124 § 2 k.p.a. Nigdzie w przepisach postępowania administracyjnego nie ma bowiem przepisu, który dozwalałby, aby orzeczenie jednego organu pozbawione było uzasadnienia, natomiast doszukiwać się go należałoby w orzeczeniu innego organu (np. odwoławczego). Nie ma więc podstawy prawnej stwierdzenie SKO, jakoby uchybienie w postaci wadliwego uzasadnienia (którego w istocie brak) „mogło być konwalidowane” przez organ II instancji. Wskutek takich zabiegów skarżący zostaje bowiem faktycznie pozbawiony prawa do rozpatrzenia swojej sprawy przez 2 instancje.

SKO zdaje się w ogóle zapominać, że istotnym składnikiem prawidłowo wydanego orzeczenia jest jego uzasadnienie. Powinno ono w sposób wyczerpujący informować stronę o motywach, którymi kierował się organ rozstrzygając sprawę. Przy czym wymóg ten dotyczy orzeczeń organu zarówno I jak i II instancji. Jak prawomocnie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 09.10.2015 r., sygn. akt II SA/Wa 257/15 (dotyczy on decyzji, co oczywiście można odnieść również do postanowienia):

Ponadto obowiązek sporządzenia uzasadnienia wiąże się także z wyrażoną w art. 11 k.p.a. zasadą przekonywania, która zobowiązuje organy administracji publicznej do dołożenia szczególnej staranności w uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć, zwłaszcza tych, które nakładają na strony określone nakaazy lub zakazy, względnie ograniczają, jak w niniejszej sprawie, możliwość podjęcia przez stronę służby publicznej oraz z wyrażonym w art. 8 k.p.a. nakazem prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufania obywateli do organów Państwa.

Zaufania tego nie pogłębia niewątpliwie pobieżne, lakoniczne i nieodnoszące się do całokształtu zebranego materiału dowodowego uzasadnienie, a zwłaszcza, zupełny jego brak (...). Ponadto przyjęcie, iż zgodna z prawem jest decyzja organu władzy publicznej, rozstrzygająca w indywidualnej sprawie, bez wskazania faktycznego i prawnego jej uzasadnienia, byłoby nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zawartą w art. 2 Konstytucji RP.

Tymczasem SKO nie chce zauważyć, że postanowienie z dnia 22.03.2017 r. nosi te właśnie wady krytykowane orzecznictwem sadowoadministracyjnym i że organ I instancji dopuścił się wskutek tego naruszenia przepisów postępowania w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy. Dla tej

przyczyny SKO winno (bez względu na własne, skrajnie nieprzyjazne stanowisko względem korzystania przez organizacje społeczne z uprawnień, jakie nadaje im art. 31 k.p.a.) postanowienie organu I instancji uchylić i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Z tych powodów skarga niniejsza jest konieczna i uzasadniona.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz

W załączniku:

- 2 odpisy skargi

- odpis KRS skarżącego