



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

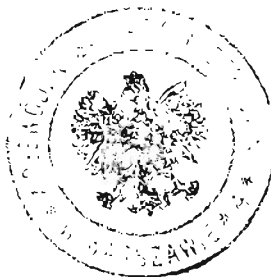
**Dnia 11 stycznia 2018 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodnicząca	<b>sędzia WSA Anita Wielopolska (spr.)</b>
	<b>sędzia WSA Kaja Angerman</b>
Sędziowie	<b>sędzia WSA Tomasz Wykowski</b>

po rozpoznaniu w dniu 11 stycznia 2018 r.  
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym  
sprawy ze skargi **Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie**  
na postanowienie **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce**  
z dnia **2 czerwca 2017 r.** nr **SKO.OZ/4000/496/2017**  
w przedmiocie **odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego**

**oddala skargę.**



a w oryginale właściwe podpisy

zgodność z oryginałem

izabela Urbaniak

Starszy sekretarz sądowy

**UZASADNIENIE**

Zaskarżonym do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie postanowieniem z dnia 2 czerwca 2017 r. znak SKO.OZ/4000/496/2017 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce po rozpoznaniu zażalenia Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, na postanowienie wydane z upoważnienia Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka przez Pierwszego Zastępcę Burmistrza z dnia 22 marca 2017 r., nr GKS 6140.6.2016, w przedmiocie odmowy wszczęcia na wniosek ww. Stowarzyszenia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia, udzielonego Sławomirowi Suchcie decyzją z dnia 21 lutego 2011 r. o nr ITS-7644-1/11, na prowadzenie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt - utrzymał ww postanowienie w mocy.

W sprawie ustalono następujący stan faktyczny.

Skarżące Stowarzyszenie wystąpiło do burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka w dniu 156 stycznia 2016 roku z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia, udzielonego Sławomirowi Suchcie decyzją z dnia 21 lutego 2011 r. o nr ITS-7644-1/11, na prowadzenie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie miasta Ostrów Mazowiecka oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, znajdującego się przy ul. Bąkówka w Ostrowi Mazowieckiej. W uzasadnieniu swojego stanowiska Stowarzyszenie wskazało na okoliczność, iż obszar działalności objętej zezwoleniem to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. Natomiast Sławomir Siuchta od momentu uzyskania przedmiotowego zezwolenia prowadzi działalność dla bezdomnych zwierząt poza obszarem wynikającym z zezwolenia i współpracuje z kilkoma innymi gminami oprócz gminy miejskiej Ostrów Mazowiecka. O powyższym świadczą dokumenty Powiatowego Lekarza weterynarii w Ostrowi Mazowieckiej, nadzorującego schronisko (zał. nr 3 wniosku) oraz informacja udzielona przez gminy (zał. nr 4). Wobec powyższego Stowarzyszenie stwierdziło, iż przyjmowanie zwierząt do schroniska w Ostrowi Mazowieckiej spoza ww Gminy należy uznać za nielegalne, a fakt ten winien skutkować wszczęciem postępowania przez organ, który wydał przedmiotowe zezwolenie, w przedmiocie jego cofnięcia, zgodnie z treścią przepisu art. 9 ust. 2 Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (ucpg), zgodnie z którym „jeżeli przedsiębiorca,

który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków, organ, który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania”.

Rozpoznając powyższy wniosek po raz trzeci, organ I instancji odmówił wszczęcie postępowania w ww sprawie wskazując, iż skarżący nie wykazał uprawnienia do wystąpienia z przedmiotowym żądaniem. Zakres jego żądania bowiem nie jest przedmiotem działalności Stowarzyszenia. Cele statutu nie obejmują zagadnień określonych we wniosku Stowarzyszenia. Toteż cele Stowarzyszenia nie uzasadniają jego udziału w postępowaniu dotyczącym cofnięcia udzielonego Sławomirowi Suchcie ww zezwolenia.

Zażalenie na powyższe postanowienie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wskazując, iż organ I instancji ponownie odmawiając wszczęcia postępowania, po raz kolejny uchybił obowiązkowi podjęcia czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, wyczerpującego rozpoznania całego materiału dowodowego, a także ostatecznie do zajęcia stanowiska, które znalazłoby swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu prawnym i faktycznym rozstrzygnięcia. Organ lakonicznie wskazał na cele działalności skarżącego, pomijając najistotniejsze jego zapisy. Stwierdził, że została przeprowadzona ocena wystąpienia przesłanki interesu społecznego, jednak nigdzie nie przedstawił przebiegu i wyników tej oceny. W ocenie Stowarzyszenia takie działanie organu nie tylko naruszyło art. 7, 77 § 1 i 80 Kpa, ale także nie pozwoliło na poznanie motywów, którymi kierowano się przy załatwianiu sprawy tym samym utrudniając odniesienie się do stanowiska organu administracyjnego, negatywnie wpływając na sytuację procesową i prawa skarżącego. W ocenie skarżącego charakterystyczny sposób działania Burmistrza w sprawie służy wyłącznie ochronie interesów przedsiębiorcy naruszającego warunki zezwolenia.

Rozpoznając wniesione zażalenie, SKO podtrzymało ustalenia organu I instancji, zgadzając się z treścią rozstrzygnięcia. Przy czym organ odwoławczy stwierdził, iż Stowarzyszenie zasadnie wskazało na lakoniczną treść uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia, które nie spełnia w pełni wymogu prawidłowego uzasadnienia faktycznego, jakie stawiają art. 124 § 2 w związku z art. 107 § 3 i 126 Kpa (brak wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na

których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej). Niepełne uzasadnienie postanowienia organu I instancji nie stanowi jednak samodzielnej podstawy do uchylenia postanowienia jako wadliwego, gdyż uchybienie powyższe może być konwalidowane przez organ II instancji, co SKO uczyniło. Istota postępowania odwoławczego/zazaleniowego polega bowiem na ponownym rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji. Oznacza to, że organ odwoławczy rozpatruje sprawę ponownie merytorycznie w jej całości, nie ograniczając się jedynie do kontroli postanowienia organu I instancji, czy też do rozpatrzenia zarzutów czynionych pod jego adresem przez stronę. Analizując zatem przedmiotowy wniosek Kolegium wskazało, iż uznanie żądania za uzasadnione wymaga łącznego wystąpienia dwóch przesłanek inicjatywy procesowej organizacji społecznej tj: żądanie jest uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i przemawia za tym interes społeczny (art. 31 § 1 Kpa), a których skarżący nie wykazał. Stowarzyszenie powołując się na swoje cele statutowe realizowane poprzez współdziałanie z organami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zwierząt oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt jednocześnie nie wskazało podstawy prawnej do sprawowania funkcji nadzoru i kontroli nad organem samorządu terytorialnego. Jak podniósł organ, to stowarzyszenia podlegają zwierzchniemu nadzorowi organów administracji publicznej, w zakresie przestrzegania przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska. Nie sposób natomiast uznać, iż same cele statutowe sformułowane przez Stowarzyszenie, dawałyby mu kompetencje kontrolne leżące w gestii innego organu administracji, w konsekwencji obligowały do wszczynania postępowań w tym zakresie. Trudno też uznać, że żądanie wszczęcia postępowania sformułowane w ocenianym wniosku jest formą współdziałania Stowarzyszenia z organem samorządu terytorialnego, którego skutkiem ma być cofnięcie zezwolenia. Nadto, Stowarzyszenie powołując się na statutowy cel tj. działania w zakresie ochrony zwierząt realizowany poprzez zwalczanie przejawów znęcania się nad zwierzętami, działanie w ich obronie i niesienie im pomocy, w żadnym fragmencie swojego wniosku nie wskazało na wystąpienie takich okoliczności, powodujących bezpośrednio zagrożenie dla zwierząt czy niehumanitarne prowadzenie schroniska, które obciążałyby Sławomira Suchtę w ramach prowadzonej przez niego działalności. Kolegium, jak wskazało, także nie posiada informacji, aby

zaistniały jakiegokolwiek nieprawidłowości przy prowadzeniu schroniska, które godziłyby w dobro zwierząt. Za takie z kolei nie można uznać sygnalizowaną we wniosku, jako podstawę wszczęcia postępowania, okoliczność przyjmowania zwierząt spoza obszaru działalności schroniska. Natomiast ocena zasadności żądania organizacji społecznej pod kątem wystąpienia interesu społecznego należy do uznania organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie, które nie jest równoznaczne z dowolnością, zaś samo pojęcie interesu społecznego wymaga indywidualnej oceny w każdej sprawie. Odwołując się do orzecznictwa sądowno-administracyjnego organ odwoławczy wskazał, że 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. Przy ustaleniu spełnienia przesłanek warunkujących wszczęcie postępowania administracyjnego dotyczącego praw lub obowiązków osób trzecich nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca. Obowiązkiem organu administracji publicznej jest wyważenie w konkretnym wypadku wymagań interesu społecznego i wymagań realizacji konkretnych celów statutowych organizacji społecznej. Powyższe nie zwalnia jednak organizacji społecznej domagającej się dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu lub żądającej wszczęcia postępowania ze względu na interes społeczny od obowiązku szczególnie starannego wykazania istnienia takiego interesu społecznego w danym postępowaniu. Stowarzyszenie natomiast odnosząc się do interesu społecznego powoływało się jedynie na zapisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach sugerując, iż wydane w sprawie zezwolenie nie uprawnia do wykonywania działalności na terenie całego kraju.

Ostatecznie nie zgadzając się z powyższymi wywodami skarżącego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce zaskarżonym do Sądu postanowieniem utrzymało w mocy ww postanowienie wydane z Burmistrza Miasta Gminy Ostrów Mazowiecka, przez jego zastępcę.

Nie zgadzając się z treścią ww rozstrzygnięcia, ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wystąpiło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt (KRS 0000292939). Wniosło o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy SKO do ponownego rozpatrzenia.

Kwestionowanemu postanowieniu skarżący zarzucił 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 postanowienia o odmowie wszczęcia

postępowania przez organ I instancji, podczas gdy zdaniem skarżącego, SKO winno było uchylić zaskarżone postanowienie w całości, jako wydane z naruszeniem przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie w sprawie. Organ I instancji nie wyjaśnił bowiem zakresu sprawy, tj. nie zbadał, czy żądanie organizacji społecznej wszczęcia postępowania uzasadnione było jej celami statutowymi i czy przemawiał za tym interes społeczny.

W uzasadnieniu skargi skarżący odniósł się do niezasadności stanowiska organów. Opierając się o przepis art. 31 k.p.a wskazał, że jego żądanie, aby prowadzone przez Sławomira Siuchtę schronisko dla zwierząt 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. W świetle ww przepisu „nadzór i kontrola” sprowadza się do tego, że organizacja społeczna może inicjować wszczęcie postępowania administracyjnego, a następnie aktywnie uczestniczyć w nim na prawach strony, przy czym rolą organów administracyjnych i ostatecznie sądów administracyjnych jest rozstrzyganie o meritum postulatów organizacji. Skarżący uznał zatem, że cele statutowe Stowarzyszenia jednoznacznie wskazują na możliwość prowadzenia postępowania w przedmiocie objętym ww wnioskiem. Podobnie, druga przesłanka - interes społeczny, który w sprawie niniejszej polega na eliminacji zagrożeń, jakie stwarza sprowadzanie przez przedsiębiorcę na teren gminy, objętej zezwoleniem, bezdomnych zwierząt z innych gmin, w ocenie skarżącego została także wykazana. Skarżące Stowarzyszenie wskazało bowiem, że sprowadzanie przez Sławomira Suchtę na teren Miasta Ostrów Mazowiecka w celach zarobkowych bezdomnych zwierząt z innych gmin, stanowi obciążenie gminy, która wydała zezwolenie na prowadzenie schroniska, w tym dodatkowe obciążenie 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.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce wniosło o jej oddalenie podtrzymując stanowisko jak w zaskarżonym postanowieniu. Podniosło, iż pomiędzy celami statutowymi organizacji społecznej, a materialnoprawnym przedmiotem sprawy musi zachodzić prawny związek w tym znaczeniu, że cele statutowe tej organizacji mogą mieć wpływ na sposób załatwienia sprawy, w szczególności na treść jej rozstrzygnięcia. Statutowa działalność, na którą powołuje się organizacja społeczna dla uzasadnienia przedmiotowego żądania, powinna dotyczyć zasadniczych kierunków działalności tej organizacji. Zakres tej działalności winien być odpowiednio skonkretyzowany, aby możliwe było uchwycenie rzeczywistego i bezpośredniego związku pomiędzy tak pojmowanymi celami statutowymi organizacji a dopuszczeniem jej do udziału bądź wszczęciem z jej inicjatywy postępowania administracyjnego, którego organizacja oczekuje. Kolegium natomiast analizując cele Stowarzyszenia Obrona Zwierząt uznało, że tak szeroko i ogólnikowo sformułowany w Statucie przedmiot działalności i cele Stowarzyszenia, nie dają dostatecznych podstaw do uznania, że spełniony został wymóg zgodności żądania wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby z celami statutowymi tej organizacji. 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. Trudno też uznać, że żądanie wszczęcia postępowania sformułowane w ocenianym wniosku jest formą współdziałania Stowarzyszenia z organem samorządu terytorialnego, którego skutkiem ma być cofnięcie zezwolenia. A także, powołując się na statutowy cel tj. działanie w zakresie ochrony zwierząt jednocześnie nie wskazało na naganne, godzące w dobro zwierząt, działania podejmowane przez Sławomira Suchtę. Ostatecznie uznało, iż ww przesłanki z art. 31 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego nie zostały przez skarżącego wykazane.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:**

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Sąd podziela w całości ustalenia faktyczne dokonane przez organ odwoławczy i podziela uzasadnienie prawne zaskarżonego postanowienia.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2016 r. poz. 1066 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji

publicznej, przy czym ta kontrola stosownie do § 2 powołanego artykułu sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Sąd w ramach swojej właściwości dokonuje zatem kontroli aktów z zakresu administracji publicznej z punktu widzenia ich zgodności z prawem materialnymi, jak i prawem procesowym. Sąd rozstrzyga przy tym w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zw. dalej P.p.s.a. - Dz.U. 2016 r. poz. 1369 z późn. zm.).

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest postanowienie Samorządowe Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce z dnia 2 czerwca 2017 r. utrzymujące ww postanowienie zastępcy Burmistrza Miasta Ostrow Mazowiecka z dnia 22 marca 2017 r. w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia, udzielonego Sławomirowi Suchcie decyzją z dnia 21 lutego 2011 r., na prowadzenie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

W pierwszej kolejności trzeba wskazać, iż zgodnie z treścią art. 31 § 1 kpa organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Natomiast przepis § 2 ww artykułu stanowi, iż organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu, zaś na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie. W przypadku uwzględnienia wniosku zgodnie z treścią § 3 ww przepisu, organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony.

W przedmiotowej sprawie Stowarzyszenie Obrona Zwierząt wnioskując o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego Sławomirowi Suchcie, na prowadzenie ww działalności, swoje żądanie opierało właśnie o treść art. 31 § 1 Kpa. Aby przedmiotowe żądanie można było uznać za uzasadnione, koniecznym jest łączne wystąpienie dwóch wyżej wskazanych ustawowych przesłanek inicjatywy procesowej organizacji społecznej tj. żądanie zgodne z celami statutowymi tej organizacji, za którym przemawia interes społeczny. Musi zatem



istnieć merytoryczne powiązanie przedmiotu postępowania administracyjnego z celami i zakresem działania (przedmiotem działalności) organizacji społecznej. Z reguły przedmiot i cel działania organizacji społecznej są określone w jej statucie, chyba że przepisy prawa nie wymagają uchwalenia statutu. Treść konkretnych postanowień zawartych w statucie (akcie ustrojowym) nie może już być interpretowana w sposób rozszerzający, a wręcz musi być tłumaczona wąsko w postępowaniu administracyjnym dotyczącym innej osoby, skoro udział organizacji społecznej w postępowaniu na prawach strony stanowi wyjątek od zasady, że mogą w nim uczestniczyć wyłącznie podmioty mające w tym interes prawny, a przyznanie uprawnień strony dodatkowemu podmiotowi ma istotny wpływ na zakres praw i obowiązków faktycznych stron postępowania, zmieniając w sposób istotny układ ich praw procesowych. Organ administracji publicznej jest zatem obowiązany ustalić z urzędu, czy cele określone w statucie organizacji społecznej uzasadniają jej udział w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby. A zatem winien ustalić, czy między celami organizacji społecznej a przedmiotem sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej istnieje powiązanie merytoryczne w sensie prawnym, a nie tylko faktycznym. Działalność organizacji społecznej opisana w statucie (regulaminie) tej organizacji, a więc w istocie cele organizacji społecznej, musi być jak najszczegółowiej określona, tak aby dawało to możliwość ustalenia, że działalność ta wiąże się ściśle z przedmiotem sprawy, do udziału w której organizacja zamierza przystąpić na prawach strony (wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2008 r., II OSK 1499/06). W konsekwencji zasadnie twierdzi się, że statutowa działalność, na którą powołuje się organizacja społeczna dla uzasadnienia żądania wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby (dopuszczenia do udziału w tym postępowaniu), powinna dotyczyć zasadniczych kierunków działalności tej organizacji (por. wyroki WSA: z 2 października 2006 r., IV SA/Wa 911/06 oraz z 11 października 2007 r., II SA/Wr 266/07 - CBOSA), a jej zakres winien być odpowiednio skonkretyzowany, aby możliwe było uchwycenie rzeczywistego i bezpośredniego związku pomiędzy tak pojmowanymi celami statutowymi organizacji, a postępowaniem, którego wszczęcia (dopuszczenia do udziału w którym) organizacja oczekuje. Jak trafnie podkreślono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 kwietnia 2008 r. (II OSK 1499/06, CBOSA), "określona w statucie organizacji społecznej jej działalność, a więc w istocie cele organizacji społecznej, muszą być w stopniu możliwie ścisłym

określone, tak aby dawały możliwość ustalenia, że wiążą się ściśle z przedmiotem sprawy, do udziału w której organizacja zamierza przystąpić na prawach strony."

W sytuacji, gdy między celami statutowymi organizacji społecznej a materialnoprawnym przedmiotem sprawy nie ma prawnego związku, brak jest przesłanki dopuszczenia tej organizacji na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. do udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym sprawy innej osoby.

Z dołączonego do akt sprawy Statutu Stowarzyszenia wynika, iż jego celami jest: działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienie im opieki, kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt, działania w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego (§ 1 statutu).

Z kolei swoje cele Stowarzyszenie nieodpłatnie realizuje poprzez:

- zwalczanie przejawów znęcania się nad zwierzętami, działanie w ich obronie i niesienie im pomocy,
- współdziałanie z właściwymi instytucjami państwowymi i samorządowymi w ujawnianiu oraz ściganiu przestępstw i wykroczeń dotyczących praw zwierząt,
- sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska, w tym współdziałanie z władzami państwowymi i organami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zwierząt,
- tworzenie schronisk dla zwierząt i prowadzenie ich we własnym zakresie w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego oraz działanie na rzecz tworzenia schronisk dla zwierząt i prowadzenia ich w formie zleconej,
- występowanie z inicjatywą w sprawie wydawania przepisów dotyczących praw zwierząt oraz współuczestniczenie w tworzeniu aktów prawnych z tym związanych ich opiniowanie (§ 2 odpowiednio pkt 1, 2, 3, 4, 7 statutu).

Jako podstawę przedmiotowego wniosku Stowarzyszenie powołało zapis statutu § 2 pkt 1 i 3 wskazując, że jego celem jest min. zwalczanie przejawów znęcania się nad zwierzętami, działanie w ich obronie, niesienie im pomocy, jak i współdziałanie z właściwymi instytucjami państwowymi i samorządowymi w ujawnianiu oraz ściganiu przestępstw i wykroczeń dotyczących praw zwierząt. Jednocześnie, uzasadniając wniosek w oparciu o ww cel statutowy, wskazało jedynie na prowadzenie przez Ww przedsiębiorcę działalności poza obszarem wynikającym z zezwolenia poprzez przyjmowane do schroniska zwierząt spoza miasta Ostrów Mazowiecka. Sąd nie dopatrzył się powiązania pomiędzy ww celem statutowym, jakim jest ochrona zwierząt, z rzeczywistym wystąpieniem źle prowadzonej opieki

nad zwierzętami przejawiającej się jedynie w przyjmowaniu zwierząt do prowadzonego schroniska spoza obszaru zakresu jego działalności. Zdaniem Sądu, powyższe nie może stanowić o legitymacji skarżącego do skutecznego żądania wszczęcia postępowania w przedmiotowej sprawie. Aby móc skutecznie żądać cofnięcia zezwolenia należałoby postawić Sławomirowi Siuchcie zarzut doprowadzenia jego działaniem do narażenia zwierząt na niebezpieczeństwo bądź też dopuszczenia się wobec nich przestępstwa lub wykroczenia. Ale w pierwszej kolejności powiadomić o tym fakcie stosowne organy ścigania. Nieuzasadnionym było natomiast występowanie do organu z wnioskiem o cofnięcie koncesji Sławomirowi Siuchcie w oparciu o powyższy zapis statutowy (współdziałanie z organami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zwierząt oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt) bez jednoczesnego wykazania nagannego zachowania się Powyższego. Trzeba wskazać, iż cofnięcie koncesji na prowadzenie opisanej wyżej działalności musi być umocowane stosownymi okolicznościami i w oparciu o konkretną podstawę prawną, których Stowarzyszenie nie wykazało.

Również, jak wyżej wskazano, uczestnictwo organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym na prawach strony musi być także uzasadnione interesem społecznym. Ocena zasadności żądania organizacji społecznej pod tym kątem należy do uznania organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie, które nie jest równoznaczne z dowolnością. Pojęcie interesu społecznego wymaga indywidualnej oceny w każdej sprawie, samo zaś 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. Sąd stoi także na stanowisku, iż skarżący powyższego interesu również nie wykazał. Trzeba pamiętać, iż przy ustaleniu spełnienia przesłanek warunkujących wszczęcie postępowania administracyjnego dotyczącego praw lub obowiązków osób trzecich nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca. Natomiast udział organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji społecznej, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem w nim organów administracyjnych. Stowarzyszenie, na co zwrócił uwagę organ odwoławczy, wskazywało, iż wydane w sprawie zezwolenie nie uprawnia do

wykonywania działalności na terenie całego kraju, a użyte przez ustawodawcę określenie „obszar działalności objętej zezwoleniem” (vide: art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.) to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. Tymczasem przedsiębiorca, od momentu uzyskania zezwolenia prowadzi działalność poza obszarem wynikającym z zezwolenia, współpracując z kilkoma innymi gminami w zakresie m.in. „odławiania” i przyjmowania do schroniska bezdomnych zwierząt. Należy w tym miejscu podnieść, iż pojęcie „obszaru działalności”, którym posługuje się ustawodawca w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zostało w tej ustawie zdefiniowane, przez co rodzi problemy interpretacyjne. W istocie, w orzecznictwie sądów administracyjnych brak jest jednolitości co do tego, że obszar ten to obszar danej gminy. Jednakże w ocenie Sądu, pojęcie „obszar działalności objętej zezwoleniem” odnosi się wyłącznie do miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, a nie do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, w rozumieniu tego pojęcia przez stronę skarżącą. Zdaniem Sądu chodzi tu o usytuowanie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko. Natomiast zdaniem strony skarżącej pojęcie to należy rozumieć jako wyznaczenie pewnego terytorium, z którego bezdomne zwierzęta mogłyby trafiać do schroniska, w żadnym zaś razie nie należy go utożsamiać z miejscem wykonywania działalności rozumianym jako siedziba schroniska. Należy wskazać na definicję „schroniska dla zwierząt” zawartą w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.), gdzie zgodnie z art. 4 pkt 25, jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniającymi warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.). Wspomniana ustawa definiuje również pojęcie „zwierzęta domowe” oraz „zwierzęta bezdomne” i pod ostatnim z nich kryje się definicja, zgodnie z którą są to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (min. wyrok NSA sygn. akt II OSK 390/14, wyrok WSA sygn.akt II SA/Ke 417/16).

W ocenie Sądu, w przedmiotowej sprawie interesu społecznego należałoby upatrywać w realizacji zadania polegającego na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt, co do którego brak jest sygnałów o niehumanitarnym

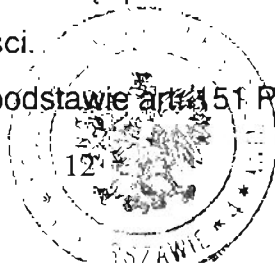
traktowaniu zwierząt. Natomiast trudno upatrywać takiego interesu w żądaniu wszczęcia postępowania, jako formy współdziałania Stowarzyszenia z organem samorządu terytorialnego w ramach jego celów statutowych, jedynie w oparciu o okoliczność sprowadzania przez Sławomira Siuchtę bezdomnych zwierząt spoza terenu prowadzonej przez niego działalności i tym samym uznania, iż działalność ta w powyższy sposób godziła w dobro zwierząt. Trzeba mieć na uwadze, że prowadzenie schronisk dla zwierząt leży w interesie społecznym i jest działalnością regulowaną właśnie po to, aby zapewnić i nadzorować właściwe wykonywanie zadań publicznych, do której to kontroli nie ma jednak żadnej kompetencji skarżące Stowarzyszenie (cele statutowe).

Konkludując należy uznać, iż nie mogło zostać wszczęte ww postępowanie z uwagi na nie wykazanie przez Stowarzyszenie przesłanek do jego prowadzenia. Natomiast podnoszone wadliwości postępowania administracyjnego przed organem I Instancji, zostały konwalidacyjne przez SKO w Ostrołęce zatem, mając na względzie przytoczone powyżej okoliczności faktyczne i prawne, uznać należy, iż kwestionowane postanowienie zastępcy Burmistrza Miasta Ostrow Mazowiecka, pomimo jego wad, odpowiada prawu i tym samym nie powinno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Co się zaś tyczy podnoszonej okoliczności jakoby organ odwoławczy przedwcześnie zawarł w swoim postanowieniu rozważania merytoryczne wskazując, iż pojęcie „obszaru działalności” rodziło problemy interpretacyjne wskazać należy, iż Kolegium nie wypowiedało się co do istoty sprawy w zakresie zaistnienia bądź nie podstaw do cofnięcia zezwolenia. Wszelkie rozważania organu we wskazywanym przez Stowarzyszenie zakresie były odniesieniem się do treści przedmiotowego wniosku o wszczęcie postępowania i wskazanych tam przesłanek uzasadniających, w ocenie skarżącego, jego wszczęcie. W tym także odnoszące się do stanowiska Stowarzyszenia, które powoływało się na zapisy tak ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jak i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na marginesie należy wskazać, iż zarzuty dotyczące wcześniej wydanych, negatywnych dla skarżącego Stowarzyszenia postanowień, w tym uprzednio podjętego w sprawie postanowienia z dnia 13 czerwca 2016 r., nie mogą być przedmiotem rozpoznania, gdyż nie są przedmiotem skargi, a tym samym przedmiotem oceny ich prawidłowości.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 151 P.p.s.a. Sąd oddalił skargę.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem  
Zabella Urbańska

Starszy sekretarz sądowy