



**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, 17.10.2016 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach**

*za pośrednictwem*

**Samorządowego Kolegium Odwoławczego w**

**Częstochowie**

**Skarga na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie**

**z dnia 30.08.2016 r., znak: SKO.4117.40.2016**

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, składa skargę na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie (zwanego dalej: SKO) z dnia 30.08.2016 r., znak: SKO.4117.40.2016 (doreczone dnia 16.09.2016 r.), utrzymujące w mocy postanowienie Prezydenta Miasta Zawiercie z dnia 19.05.2016 r., znak: WOS.6140.2.1.2.2016.ADT, odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Prezydenta Miasta Zawiercie z dnia 08.01.2015 r., znak: ROS.6140.2.1.3.2014.ADT, zezwalającą Rafałowi Żmudzie na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Kwestionowanemu postanowieniu skarżący zarzuca naruszenie (poprzez niezastosowanie) przepisu art. 138 § 2 k.p.a. oraz 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 zostało ono wydane z naruszeniem przepisów postępowania, bo organ I instancji nie wyjaśnił zakresu sprawy, co miało istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, 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 sformułowane zarzuty 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 zdaje się zgadzać z głównym zarzutem zażalenia skarżącego z dnia 17.06.2016 r., dot. przedwczesności rozważań merytorycznych organu I instancji, które zastąpiły niezbędne na tym etapie badanie celów statutowych wnioskodawcy i interesu społecznego:

*W niniejszym przypadku organ I instancji zajął się rozważaniami merytorycznymi co do zasadności żądania cofnięcia zezwolenia, pomijając całkowicie badanie przesłanek warunkujących wszczęcie postępowania na wniosek organizacji społecznej. (str. 3 uzas. postanowienia)*

Z tego ustalenia SKO nie wyciąga jednak prawidłowych wniosków, które skutkować winny uchyleniem skarżonego postanowienia. Wręcz przeciwnie - wobec jawnej indolencji organu I instancji, SKO skwapliwie wyręcza go w przeprowadzeniu wymaganych ustaleń. Tym sposobem, zamiast poddać kontroli instancyjnej poprawność rozstrzygnięcia podległego organu, SKO zastępuje go w jego czynnościach. Skutkiem tego, z ostrożności procesowej, skarżący zmuszony jest ustosunkować się do własnych twierdzeń SKO nt wystąpienia w niniejszej sprawie przesłanek wymaganych art. 31 § 1 k.p.a.

### ***(cel statutowy)***

Badając, czy żądanie Stowarzyszenia uzasadnione jest jego celami statutowymi, SKO ograniczyło zakres przedmiotowy tych celów wedle ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwanej dalej: u.o.z.), do „zagadnień związanych wyłącznie z właściwym bytowaniem i traktowaniem zwierząt” (str. 4 uzas. postanowienia). Stąd wyciągnięto wniosek, że skoro żądanie skarżącego nie dotyczy traktowania zwierząt w schronisku Rafała Żmudy w Zawierciu, to wykracza poza zakres celów statutowych Stowarzyszenia, jest więc nieuprawnione.

Tymczasem jest to wnioskuje pochopte, bowiem prawo ochrony zwierząt oraz cele statutowe Stowarzyszenia, stanowią także o publicznym zadaniu gmin zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki w schroniskach (art. 11 i 11a u.o.z.), co SKO przez nieuwagę lub celowo przemilczało. 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 przez 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 również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13:

*(...) 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.

### ***(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 to nakazuje w/w wyrok NSA.

Należy podkreślić, że 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 Rafała Żmudę na teren Gminy Zawiercie bezdomnych zwierząt z innych gmin, w celach zarobkowych, na czas nieokreślony i bez jasnych postanowień co do dalszego losu tych zwierząt, stanowi obciążenie Gminy Zawiercie odpowiedzialnością za los tych

zwierząt, zwłaszcza gdyby schronisko przestało działać (z jakichkolwiek powodów). Umowy Rafała Żmudy o regularne przyjmowanie znacznej ilości zwierząt z innych gmin, bez wiedzy i zgody Gminy Zawiercie, naruszają cel w jakim prowadzenie schronisk dla zwierząt zostało poddane regulacji, w tym obowiązek przestrzegania obszaru, z jakiego zwierzęta trafiać mogą do danego schroniska.

Interes społeczny, polegający na właściwej realizacji publicznych zadań gmin co do zapewniania opieki zwierzętom bezdomnym jest naruszany już przez sam fakt, że Rafał Żmuda zawiera liczne umowy z wieloma gminami, płatne za samo przyjmowanie zwierząt, zatem po ich trafieniu do schroniska (skonsumowaniu umowy) zwierzęta te przestają być przedmiotem zadania opieki ze strony jakiegokolwiek gminy. Pozostaje wówczas wyłącznie odpowiedzialność Gminy Zawiercie z tytułu znajdowania się tych zwierząt na jej obszarze. Okoliczność ta wybitnie wpływa na interes społeczny gminy, jej władz, a przede wszystkim mieszkańców, ponoszących ciężary publiczne.

### ***(interes społeczny II)***

Postanowienie SKO kwestionuje także interes społeczny Stowarzyszenia w dążeniu do cofania przedsiębiorcom zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt, dlatego jakoby pojęcie „obszaru działalności” rodziło problemy interpretacyjne (ma marginesie zauważyć należy, że SKO popełnia ten sam błąd przedwczesności, co organ I instancji, niepotrzebnie wikłając się na tym etapie w rozważania merytoryczne).

Argument ten 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.

### ***(interes społeczny III)***

SKO ma również wątpliwości co do tego, czy skarżący działa w interesie społecznym, po analizie statutu Stowarzyszenia i zawartości jego strony www. Można wręcz odnieść wrażenie, iż SKO zarzuca Stowarzyszeniu jakoby usiłowało realizować w tym postępowaniu swoje partykularne interesy i prowadziło działalność konkurencyjną względem Rafała Żmudy. Tymczasem stanowisko takie musi być

uznane za więcej niż chybione – z kilku powodów:

Po pierwsze, analiza statutu Stowarzyszenia pod kątem jego hipotetycznych sposobów działania, za pomocą których może realizować swoje cele statutowe, nie pozostaje w żadnym związku z meritum postępowania, tzn. jest irrelevantna dla oceny, czy przedsiębiorca łamie warunki udzielonego mu zezwolenia. Otóż zapisy statutu organizacji społecznej, już przy jego tworzeniu, konstruowane są możliwie jak najszerzej, co ułatwia organizacji późniejsze funkcjonowanie, gdyż chroni ją przed koniecznością ciągłych jego zmian, co samo w sobie jest pracochłonne i kłopotliwe. Zapisy te tworzą maksymalne ramy, poza które organizacja nie może wychodzić, nie przesądzają one natomiast, że będzie ona rzeczywiście przejawiała wszystkie przewidziane statutem sposoby działania. Tymczasem w niniejszej sprawie organ II instancji oparł się na swoich hipotezach, w jaskrawej opozycji do ustalonego stanu faktycznego, który jest jasny:

- Stowarzyszenie Obrona Zwierząt od początku swojego istnienia (wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego dnia 16.11.2007 r.) nie prowadziło, ani nie prowadzi schroniska dla zwierząt (co łatwo sprawdzić w publicznie dostępnych rejestrach Głównego Lekarza Weterynarii);
- Stowarzyszenie Obrona Zwierząt nigdy nie ubiegało się o zawarcie umów z jednostkami samorządu terytorialnego na świadczenie usług w zakresie umieszczania bezdomnych zwierząt w schronisku, w związku z tym nie posiada umów na świadczenie takich usług, ani jakichkolwiek innych związanych z zapewnianiem opieki bezdomnym zwierzętom;
- Stowarzyszenie Obrona Zwierząt nigdy nie posiadało i nie posiada umów na przeprowadzenie wylapywania zwierząt bezdomnych, przewidzianych § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt;
- Stowarzyszenie Obrona Zwierząt nigdy faktycznie nie wylapywało i nie wylapuje bezdomnych zwierząt.

Po drugie i najistotniejsze - Stowarzyszenie Obrona Zwierząt nigdy nie było i nie jest przedsiębiorcą, wobec tego nie prowadzi działalności gospodarczej. Tym samym nie prowadzi wobec kogokolwiek i w jakimkolwiek zakresie konkurencyjnej działalności gospodarczej. Ten łatwo sprawdzalny fakt również został pominięty przez organ II instancji.

Po trzecie, Stowarzyszenie Obrona Zwierząt stanowi pozarządową organizację społeczną, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt i, jak już wyżej zaznaczono, nie posiada statusu przedsiębiorcy. To oczywiście nie wyklucza, że hipotetycznie może prowadzić schronisko dla zwierząt. Takie działanie organizacji nie-przedsiębiorcy przewiduje art. 11 ust. 4 u.o.z. Jeżeli więc skarżące Stowarzyszenie jako nie-przedsiębiorca w ogóle prowadziło schronisko dla zwierząt, to tylko na podstawie u.o.z. i tylko w celu „zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki”. W przeciwieństwie do

Rafała Żmudy, który jako przedsiębiorca, działa na podstawie przepisów u.c.p.g. i w celu zysku. Z tej, bynajmniej nie subtelnej dystynkcji wynika kolejna zasadnicza różnica, mianowicie fakt, że Stowarzyszenie, jako nie-przedsiębiorca, dla prowadzenia przez siebie schroniska dla zwierząt nie musi (i nie może) posiadać zezwolenia przewidzianego przepisami u.c.p.g., musi natomiast zawrzeć „porozumienie z właściwymi organami samorządu terytorialnego”, wymagane przepisami u.o.z. Umknęło więc uwadze SKO, że wymóg posiadania zezwolenia obowiązuje jedynie przedsiębiorców, a to na podstawie art. 7 ust. 1 u.c.p.g. Tym samym hipotezy SKO są podwójnie nietrafne: dlatego, że Stowarzyszenie faktycznie nie prowadzi schroniska, a ponadto, nawet gdyby je prowadziło, to nie musiałoby zadawać sobie niewątpliwego trudu utracenia zezwolenia dla przedsiębiorcy działającego w innym województwie, w sytuacji kiedy samo do tej działalności zezwolenia nie potrzebuje.

Podsumowując, argumenty SKO zawarte *in fine* postanowienia dowodzić mogą co najwyżej całkowitej nieznajomości ram prawnych działania organizacji społecznych.

Ostatecznie wytknąć należy dotkliwą niekonsekwencję SKO. To samo Kolegium wszczęło z urzędu postępowanie SKO.4117.59.2015 w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowego zezwolenia, zainicjowane wnioskiem tegoż skarżącego Stowarzyszenia (SKO początkowo unieważniło zezwolenie, aby następnie odmówić unieważnienia). Skarżącemu nieznane są dokładne motywy wszczęcia tamtego postępowania, gdyż SKO nie doręczyło Stowarzyszeniu postanowienia w tym przedmiocie. Niemniej wówczas podstawą prawną wniosku Stowarzyszenia był, podobnie jak w niniejszej sprawie, art. 31 § 1 k.p.a. Pomimo iż spełnienie kryteriów wymaganych tym przepisem wymaga indywidualnej oceny w każdej sprawie, jednak takie podwójne standardy organu administracyjnego muszą niepokoić i z pewnością naruszają art. 8 k.p.a.

**PREZES**  
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt  
*Agnieszka Lechowicz*

*W załączeniu:*

- odpis skargi

- odpis KRS skarżącego