



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, 22.09.2016 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Ostrołęce

za pośrednictwem

Burmistrza Miasta Ostrow Mazowiecka

Zażalenie na postanowienie Burmistrza Miasta Ostrow Mazowiecka

z dnia 25.08.2016 r., znak: GKS 6140.6.2016

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, składa zażalenie na postanowienie Burmistrza Miasta Ostrow Mazowiecka z dnia 25.08.2016 r. (doręczone dnia 15.09.2016 r.), znak: GKS 6140.6.2016, odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego decyzją Burmistrza Miasta Ostrow 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.

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 niniejszej sprawie organ I instancji dnia 10.02.2016 r. zawiadomił skarżącego o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie cofnięcia zezwolenia udzielonego 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. Jakkolwiek skarżącemu nie doręczono postanowienia o wszczęciu postępowania *sensu stricto* (a jedynie zawiadomienie o wszczęciu), to nie doręczono mu również postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Skarżący miał zatem słuszne prawo traktować skierowane do niego zawiadomienie z dnia 10.02.2016 r. jako przejaw woli organu administracyjnego o wszczęciu postępowania i uważać to zawiadomienie *de facto* za postanowienie wymagane art. 31 § 2 k.p.a. Dla skarżącego oczywistym jest, że działaniem tym organ I instancji dał wyraz swojemu przekonaniu, że żądanie organizacji społecznej wszczęcia postępowania było uzasadnione jej celami statutowymi i że przemawiał za nim interes społeczny, w przeciwnym bowiem wypadku organ wydałby postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Czynności podejmowane w sprawie przez organ (zawiadomienie stron i uczestników postępowania o wszczęciu postępowania, zawiadomienie o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, wreszcie wydanie w dniu 31.03.2016 r. decyzji o odmowie cofnięcia zezwolenia) wskazują, że wolą organu było wszczęcie postępowania i merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Istnieją więc wszelkie powody do tego, aby zawiadomienie o wszczęciu postępowania traktować jako postanowienie o wszczęciu postępowania, co więcej - dorozumiewać, że takie rozstrzygnięcie organu było wcześniej poprzedzone dokładnym zbadaniem przesłanek jego zaistnienia, zgodnie z art. 7 k.p.a. Natomiast ewentualne uchybienia organu I instancji dotyczące formy nadanej swojemu rozstrzygnięciu i jego doręczenia (lub niedoręczenia), w żaden sposób nie mogą obciążać i negatywnie wpływać na sytuację procesową stron i uczestników postępowania, gdyż wprost naruszałoby to art. 8 k.p.a.

W związku z powyższym skarżący formułuje pod adresem organu I instancji zarzut rozstrzygnięcia w kwestionowanym postanowieniu poza granicami sprawy, wyznaczonymi sentencją decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce (zwanego dalej: SKO) z dnia 13.06.2016 r., sygn. SKO.OZ/4000/594/2016, uchylającej w całości decyzję Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka o odmowie cofnięcia zezwolenia.

Fakty przebiegu niniejszej sprawy są bowiem następujące:

- zaskarżona do SKO została decyzja o odmowie cofnięcia zezwolenia (rozstrzygająca o meritum sprawy);
- SKO, o czym wyraźnie stanowi sentencja jego decyzji, rozstrzygnęło o uchyleniu wyłącznie zaskarżonej decyzji;
- organ I instancji uprzednio postanowił o wszczęciu postępowania i pozostaje tym rozstrzygnięciem związany.

Po uchyleniu decyzji o odmowie cofnięcia zezwolenia organ I instancji nie miał więc prawa podjąć rozstrzygnięcia, które przeniósłoby postępowanie administracyjne do etapu, który nie podlegał badaniu przez SKO. SKO formalnie nie badało bowiem legalności rozstrzygnięcia o wszczęciu postępowania, nie orzekło także o jego uchyleniu, co wyraźnie wynika z sentencji jego decyzji. Zatem rozstrzygnięcie organu I instancji o wszczęciu postępowania nie zostało usunięte z obrotu prawnego i nadal w nim funkcjonuje. To skutkuje schizofreniczną sytuacją, w której organ I instancji najpierw wszczął, a następnie odmówił wszczęcia postępowania w tej samej sprawie.

Jednocześnie za chybione uznać należy stanowisko SKO zawarte w w/w decyzji, jakoby „organ I instancji ani nie badał dopuszczalności wniesionego przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosku o cofnięcie zezwolenia (...) pod kątem wystąpienia przesłanek z art. 31 § 1 Kpa, ani też nie wydawał w tym zakresie przewidzianego przepisami prawa postanowienia (...)”. Wskazówki kierowane w tym zakresie do organu I instancji nie mogą być potraktowane inaczej jak obejście zakazu *reformationis in peius* wyrażonego w art. 139 k.p.a., gdyż sugerowały one organowi I instancji konieczność ponownego badania zasadności wszczęcia postępowania, przy czym SKO musiało zdawać sobie sprawę, że organ I instancji sięgnie następnie do rozstrzygnięcia podjętego przez SKO w sprawie dot. stwierdzenia nieważności tego samego zezwolenia (decyzja SKO z dnia 19.10.2015 r., sygn. SKO.OZ/4000/880/2015). Por. krytyka takich działań organów odwoławczych w orzecznictwie sądów administracyjnych - Komentarz do art.139 Kodeksu postępowania administracyjnego, teza 11 autorstwa Andrzeja Wróbla:

W orzecznictwie sądowym pewne rozstrzygnięcia organu odwoławczego są kwalifikowane jako obejście zakazu reformationis in peius. Konstrukcja obejścia zakazu jest wątpliwa; zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 2 marca 2006 r., II SA/Sz 926/05, LEX nr 296023: „Wojewoda, rozpatrując odwołanie strony, wprawdzie wprost nie orzekł na niekorzyść odwołującej się, skoro nie wydał decyzji kasacyjno-reformatoryjnej, jednakże obszedł zakaz reformationis in peius, określony w art. 139 k.p.a., gdyż uchylając decyzję organu I instancji, wyraził pogląd prawny ewidentnie pogarszający jej sytuację, mimo że nie stwierdził jednocześnie, aby

decyzja organu dotknięta była rażącym naruszeniem prawa”, i wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 lipca 2006 r., II SA/Sz 50/06, LEX nr 296019: „Samorządowe kolegium odwoławcze, uznając, że organ I instancji przyjął zbyt niską stawkę jednostkową 1 cm obwodu pnia usuniętego drzewa, miało świadomość, że ponownie wyliczona kara pieniężna będzie wyższa. Nieuzasadnione uchylene decyzji organu I instancji i przekazanie mu sprawy do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. w istocie stanowiło obejście zasady reformationis in peius, wynikającej z art. 139 k.p.a.”.

Organ I instancji oczywiście skwapliwie zastosował się do wskazówek SKO, nie dokonał jednak w omawianym zakresie żadnych własnych ustaleń, a jedyne bezrefleksyjnie i dosłownie (metodą kopiuj-wklej) przytoczył stanowisko SKO zawarte w w/w decyzji z dnia 19.10.2015 r. Tak więc wspólne działania organu I instancji i SKO w efekcie pogorszyły sytuację procesową uczestnika postępowania, który złożył odwołanie.

Zmiana stanowiska organu I instancji w przedmiocie wszczęcia postępowania była całkowita, bo o 180 stopni. Nie była natomiast uzasadniona zmianą okoliczności faktycznych ani prawnych sprawy. Przez cały ten czas skarżący nie zmienił bowiem zakresu swojego wniosku o wszczęcie postępowania, nie zmieniło się jego uzasadnienie, podobnie jak status prawny skarżącego, jego cele statutowe i sposoby ich realizacji. Zmianie nie uległy również w omawianym zakresie przepisy prawa, w tym przepisy k.p.a. Kwestionowane postanowienie musi więc zdumiewać, nie tylko z powodu naruszenia zasad procedowania, ale i braku logiki oraz rażącej niekonsekwencji organu administracyjnego. Pogwałcenie art. 8 k.p.a. jest więc tu dotkliwe, gdyż omawiane działanie organu budzi wyłącznie nieufność obywatela do władzy publicznej.

2.

Z ostrożności procesowej skarżący ustosunkuje się również do argumentacji organu I instancji, jakoby po stronie Stowarzyszenia Obrona Zwierząt brak było interesu społecznego, wymaganego do wszczęcia postępowania w trybie art. 31 k.p.a.

Jak podkreślono wyżej, rozważania organu w tym zakresie nie są autorskie, a stanowią jedynie wierne powtórzenie stanowiska zapadłego przed SKO w sprawie sygn. SKO.OZ/4000/880/2015. Dlatego organowi I instancji umknęło najwyraźniej, że tamta sprawa odnosiła się do unieważnienia przedmiotowego zezwolenia z powodu wydania go z rażącym naruszeniem prawa, podczas gdy niniejsza dotyczy jego cofnięcia z powodu naruszania przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia. Dlatego za chybioną należy uznać konstatację organu, jakoby:

(...) postępowanie, którego wszczęcia żąda Stowarzyszenie nie jest postępowaniem mającym na celu sprawdzenie czy działalność Sławomira Suchty prowadzona jest zgodnie z wymaganiami zezwolenia jak i samego prawa (...)

gdyż jest wprost przeciwnie, a niezauważenie tego oczywistego faktu wskazuje przynajmniej na pobieżną lekturę wniosku, jeśli nie celową złą wolę organu.

Za podobnie chybiony należy uznać argument, jakoby Stowarzyszenie Obrona Zwierząt usiłowało realizować w tym postępowaniu swoje „partykularne interesy”, gdyż w „pewnym sensie” prowadzi „działalność konkurencyjną” względem Sławomira Suchty.

Otóż po pierwsze, analiza rozdziału II statutu Stowarzyszenia pod kątem jego hipotetycznych sposobów działania, za pomocą których może realizować swoje cele statutowe, nie pozostaje w żadnym związku z przedmiotem postępowania, tzn. jest irrelevantna dla oceny, czy przedsiębiorca łamie warunki udzielonego mu zezwolenia. Zapisy statutu już przy jego tworzeniu konstruowane są możliwie jak najszerzej, co ułatwia organizacji społecznej 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 natomiast, że będzie ona rzeczywiście przejawiała wszystkie przewidziane statutem sposoby działania. Tymczasem w niniejszej sprawie organ I instancji oparł się na niesprawdzonych hipotezach, czym rażąco uchybił zasadzie rzetelnego zbierania materiału dowodowego, gdyż nie zadał sobie trudu, aby ustalić istniejący stan faktyczny, który w przypadku skarżącego 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 został również pominięty przez organ I instancji, a jego twierdzenie, jakoby w sprawie po stronie Stowarzyszenia występowała „możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w

tym samym co Sławomir Suchta zakresie” odnosi się do jakiegoś bliżej nieustalonego stanu hipotecznego, a przez to jest rażąco dowolne i niepoparte żadnymi dowodami.

Po trzecio, organ I instancji mija się z prawdą twierdząc, że Stowarzyszenie „prowadzi odpłatną działalność w zakresie tworzenia schronisk dla zwierząt i prowadzenia ich we własnym zakresie w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego oraz w formie zleconej czy też wylapywania bezpańskich zwierząt, a więc działalność regulowaną przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”. Dowodzi to całkowitego niezrozumienia przez organ administracyjny ram prawnych działania organizacji społecznych. Otóż 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 (dla nie-przedsiębiorców) przewiduje art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwanej dalej: u.o.z.). Jeżeli więc skarżące Stowarzyszenie jako nie-przedsiębiorca w ogóle prowadziłoby schronisko dla zwierząt, to tylko na podstawie u.o.z. i tylko w celu „zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki”. W przeciwieństwie do Sławomira Suchty, który, jako przedsiębiorca, działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: 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 organu I instancji, że wymóg posiadania zezwolenia obowiązuje jedynie przedsiębiorców, a to na podstawie art. 7 ust. 1 u.c.p.g. Tym samym zarzut organu, jakoby skarżące Stowarzyszenie, prowadząc działalność konkurencyjną, było „zainteresowane negatywnym dla Sławomira Suchty rozstrzygnięciem”, jest podwójnie chybiony: dlatego, że takiej działalności faktycznie nie prowadzi, a ponadto, nawet gdyby prowadziło, to nie musiałoby zadawać sobie niewątpliwego trudu utracania zezwolenia dla przedsiębiorcy działającego w innym województwie, ponad 300 km od siedziby Stowarzyszenia, w sytuacji kiedy samo do tej działalności zezwolenia nie potrzebuje.

Natomiast tylko na marginesie skarżący dodaje, że wbrew twierdzeniom Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka, u.c.p.g. w ogóle nie reguluje wylapywania bezdomnych zwierząt.

Po czwarto wreszcie i ostatnie, odmawiając wszczęcia postępowania skarżony organ w żaden sposób nie odniósł się do przedstawienia interesu społecznego zawartego we wniosku organizacji społecznej o wszczęcie postępowania. Analizę argumentów przytoczonych przez skarżącego zastąpił bezrefleksyjnym skopiowaniem tez uzasadnienia rozstrzygnięcia innego organu administracyjnego zapadłego w innej sprawie, dochodząc dzięki temu do fałszywych wniosków. Jednak nawet gdyby

przyjąć, że są one oparte na prawdzie, tj. że skarżące Stowarzyszenie prowadzi konkurencyjną działalność gospodarczą w zakresie przewidzianym u.c.p.g. (co jest całkowitą niedorzecznością), to uznawanie tej okoliczności za przesłankę uniemożliwiającą wszczęcie postępowania jest niezgodne z orzecznictwem sądownoadministracyjnym, por.:

- *Skoro ustawodawca przewiduje instytucję „organizacji społecznej uczestniczącej w postępowaniu administracyjnym na prawach strony” to w konsekwencji sprzeczne z tym przepisem jest domniemywanie złych intencji wnioskującej organizacji. (...) Skład sędziowski Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekający w niniejszej sprawie uznaje za trafne stanowisko wyrażone w wyroku NSA z dnia 13 maja 2009 r., II OSK 815/08, iż nie można „interesu społecznego” utożsamiać z interesem ogólnonarodowym, regionalnym czy interesem innych zbiorowości o znacznym zasięgu terytorialnym. Dokonując wykładni art. 31 § 1 in fine K.p.a. nie można nadawać „interesowi partykularnemu” generalnie pejoratywnego znaczenia. Wolność stowarzyszeń w demokratycznym państwie prawnym (art.12 w zw. z art.2 Konstytucji RP) wskazuje, że standardem jest wielość i zróżnicowanie interesów grupowych.*

Z całą pewnością nie jest dopuszczalne negatywne domniemanie czyli rozstrzygnięcie wszelkich wątpliwości na rzecz niedopuszczenia organizacji. W szczególności niezasadne jest generalne wykluczenie z postępowania administracyjnego tych stowarzyszeń, których członkowie mają interesy konkurencyjne w stosunku do strony wnioskującej o wydanie decyzji. Nawet jeżeli we władzach Stowarzyszenia zasiadają osoby prowadzące działalność konkurencyjną w stosunku do inwestora, który ubiega się o warunki zabudowy (czego NSA nie badał), to nie jest to jednoznaczne z brakiem interesu społecznego uzasadniającego dopuszczenie Stowarzyszenia - - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24.06.2010 r., sygn. akt II OSK 1038/08;

- *W szczególności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalony jest pogląd, że konflikt między interesem strony ubiegającej się o decyzję – z jednej strony oraz interesem społecznym reprezentowanym przez organizację społeczną - z drugiej strony, niejednokrotnie może być pożądanym dla adekwatnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy i w takich przypadkach za dopuszczeniem organizacji społecznej przemawia interes społeczny w rozumieniu art. 31 § 1 k.p.a. - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23.09.2010 r., sygn. akt II OSK 1339/09.*

Z uwagi na powyższe zażalenie niniejsze jest konieczne i usprawiedliwione.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt

Agnieszka Lechowicz