



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, 08.02.2018 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Katowicach

za pośrednictwem

Prezydenta Miasta Racibórz

Zażalenie na postanowienie Nr 2/2018 Prezydenta Miasta Racibórz

z dnia 10.01.2018 r., znak: OS.7032.42.2017

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, składa zażalenie na postanowienie Nr 2/2018 Prezydenta Miasta Racibórz z dnia 10.01.2018 r., znak: OS.7032.42.2017 (doreczone dnia: 01.02.2018 r.), odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Prezydenta Miasta Racibórz Nr 22/2017 z dnia 01.03.2017 r., zezwalającą Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o. o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Uzasadnienie

W dniu 31.07.2017 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt wniosło o wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Prezydenta Miasta Racibórz Nr 22/2017 z dnia 01.03.2017 r., zezwalającą Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o. o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt – z powodu naruszania warunków zezwolenia. Niewypełnianie przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia polega na łamaniu jego zapisów, dotyczących obszaru działalności prowadzenia schroniska dla zwierząt.

Skarżonym postanowieniem organ I instancji ponownie odmówił wszczęcia postępowania w tej sprawie, argumentując, że nie zostały spełnione przesłanki z art. 31 k.p.a.

Przede wszystkim organ stwierdził, że przedmiot postępowania „nie koreluje z celami statutowymi stowarzyszenia” (str. 1 uzas. postanowienia). Przy czym nie widzieć czemu, a w każdym razie bezpodstawnie, organ zawęził prawo działania Stowarzyszenia tylko do przypadków okrutnego traktowania zwierząt lub przetrzymywania ich w niewłaściwych warunkach, które w tej sprawie mają nie występować (str. 2 uzas. postanowienia). Tymczasem merytoryczny oraz prawny związek pomiędzy celami statutowymi Stowarzyszenia a przedmiotem sprawy administracyjnej, tj. postępowaniem w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt, istnieje i jest ścisły, gdyż wynika z przepisów prawa. Przede wszystkim podkreślić należy, że reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt ma bezpośredni związek z publicznym zadaniem własnym gmin zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki - por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13:

Stwierdzić trzeba, że dokonując wykładni użytego sformułowania "obszar działalności objętej zezwoleniem" 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. Publiczny charakter tego zadania własnego oraz obowiązek spełnienia wymagań określonych w uchwale rady gminy uprawnia do stwierdzenia, że "obszar działalności objętej zezwoleniem" to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. (str. 11 uzas. wyroku)

Z kolei celem statutowym wnioskującego jest prawna ochrona zwierząt (również bezdomnych i również w schroniskach), pod kątem badania przestrzegania ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, zwanej dalej: u.o.z., i innych ustaw. Niewątpliwie obejmuje on więc także kwestię wypełniania przez schronisko formalnych wymogów gwarantujących należyłą realizację w nim publicznego zadania zapewniania zwierzętom opieki. Przyjmowanie bezdomnych zwierząt do schroniska oczywiście może łamać przepisy u.o.z. w przypadku, gdy przyjęte zwierzęta nie mają w nim zapewnionej opieki, bo opieka jest celem publicznego zadania gmin, który ustawa nakazuje realizować przez umieszczenie bezdomnych zwierząt w schroniskach. Z kolei o tym, czy zwierzęta mają zapewnioną opiekę w schronisku, czy też nie, rozstrzygać można bazując na ustaleniach faktycznych, dotyczących konkretnych przypadków, ale także abstrakcyjnie, na podstawie czysto formalnej. Takiej mianowicie, że bada się, czy działalność schroniska zgodna jest z normami, które mają charakter gwarancyjny, że opieka nad zwierzętami będzie właściwa. Aby to jednak stwierdzić konieczne jest wszczęcie dedykowanego temu postępowania administracyjnego. Jedną z takich norm jest np. ta, która wymaga aby schronisko prowadzone przez przedsiębiorcę działało na podstawie zezwolenia od organu

właściwej miejscowo gminy, które określa m. in. obszar działania schroniska. Innym wymaganiem jest, by było objęte nadzorem powiatowego lekarza weterynarii. Bez spełnienia takich czysto formalnych wymagań gwarancyjnych, prowadzenie schroniska jest wręcz nielegalne (jest czynem zabronionym z ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej: u.c.p.g., oraz z ustawy z dnia 11.03.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt) i to niezależnie od tego, jak faktycznie realizowana jest opieka w schronisku nad konkretnymi zwierzętami w danej chwili.

Tak więc związek celów statutowych skarżącego z przedmiotem sprawy jest wyraźny, szczególnie jeśli przypomnieć tezę wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.06.2007 r., sygn. akt II OSK 339/07:

Ocena interesu prawnego fundacji i organizacji społecznych musi być powiązana z badaniem ich ustawowych oraz statutowych zadań i kompetencji, tym bardziej w przypadku gdy chodzi o ochronę zwierząt, które same swego interesu prawnego i uprawnień bronić nie mogą.

Następnie uwadze organu I instancji umknął przepis art. 9 ust. 2 u.c.p.g., który stanowi, że organ, który wydał zezwolenie, po pierwsze wzywa przedsiębiorcę, który uzyskał zezwolenie, a nie wypełnia określonych w nim warunków, do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków. Dopiero jeśli przedsiębiorca, pomimo wezwania, nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania. W świetle stanowiska NSA wyrażonego w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13, niewątpliwym jest, że Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o. o. z siedzibą w Raciborzu świadomie łamie warunki udzielonego mu zezwolenia w zakresie obszaru działania schroniska. Jednakże wezwane przez organ gminy do zaprzestania tych naruszeń, nadal miałoby szansę ograniczyć swoją działalność zgodnie z prawem do obszaru wskazanego w zezwoleniu, tj. terenu Gminy Racibórz. Odbyłoby się to z niewątpliwym pożytkiem dla interesu mieszkańców tej gminy, szczególnie w aspekcie formalnej odpowiedzialności Miasta Racibórz za wszystkie, bez względu na pochodzenie, bezdomne zwierzęta zgromadzone na jej terenie. Okoliczność ta wybitnie wpływa na interes społeczny gminy, jej władz, a przede wszystkim jej mieszkańców, ponoszących ciężary publiczne. Otóż **wedle danych z nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej i informacji gminnej, w 2016 r. schronisko w Raciborzu przyjęło 278 psów, w tym tylko 131 psów z gminy Racibórz. Jednocześnie wg Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Raciborzu maksymalna liczba na jaką zostało przewidziane to schronisko wynosi 200 psów (vide załączniki).** Przepelnianie przez przedsiębiorcę schroniska w celach zysku z pewnością ma wpływ na sposób traktowania zwierząt tam skoszarowanych wbrew odmiennym twierdzeniom Prezydenta Miasta Racibórz.

Za podobnie chybione należy uznać wątpliwości organu I instancji co do bezstronności działania wnioskującego Stowarzyszenia oraz występowania w sprawie interesu społecznego (str. 3 uzas. postanowienia). Wynikać one mają z zapisu statutu Stowarzyszenia o możliwości odpłatnego prowadzenia schronisk dla zwierząt.

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 Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o. o. w Raciborzu łamie warunki udzielonego mu zezwolenia. Zapisy statutu już bowiem 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 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 - 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 twierdzenia odnoszą się do jakiegoś bliżej nieustalonego stanu hipotecznego, a przez to są dowolne i niepoparte żadnymi dowodami.

Po trzecie - tezy organu I instancji o rzekomej stronniczości wnoskującego dowodzą całkowitego niezrozumienia ram prawnych działania organizacji społecznych. 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 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 „zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki”. W przeciwieństwie do Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o. w Raciborzu, które, 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 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 nie było bezstronne w tym postępowaniu, 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 200 km od siedziby Stowarzyszenia, w sytuacji kiedy samo do tej działalności zezwolenia nie potrzebuje.

Ostatecznie organ wchodzi w rozważania merytoryczne, które nie powinny mieć miejsca w postanowieniu o odmowie wszczęcia postępowania. Czyni to jednak z nieznaną przyczyną przepisów oraz orzecznictwa sądowo-administracyjnego. Zasadniczy zarzut wniosku skarżącego z dnia 31.07.2017 r. o naruszeniu przez przedsiębiorcę zapisów zezwolenia w punkcie obszaru działalności, poprzez przyjmowanie do schroniska zwierząt pochodzących spoza terenu gminy, która zezwolenia udzieliła, nie jest bynajmniej „wątpliwym domniemaniem Stowarzyszenia” (str. 3 uzas. postanowienia). Odmawiając wszczęcia postępowania Prezydent Miasta Racibórz opiera się na nie mającej podstaw prawnych interpretacji ustawowego terminu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” (w tym przypadku określenia obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”), jako odnoszącego się wyłącznie do miejsca położenia schroniska. Dla przypomnienia: w pkt. 2 decyzji z dnia 01.03.2017 r., Nr 22/2017, określono obszar działalności objętej zezwoleniem – *teren Gminy Racibórz, zaś w pkt. 3 miejsce świadczenia usług – schronisko dla bezdomnych zwierząt, 47-400 Racibórz ul. Komunalna 9 (działka nr 811/46 k.m. 10 obręb Ostróg*. Tym samym, tak określony obszar działalności nie może dotyczyć, jak tego chce organ, „miejsca położenia schroniska”, gdyż po pierwsze,

nieuprawnionym jest utożsamianie „obszaru działalności” z „miejscem świadczenia usług”, a po drugie, 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.

Ponadto, stanowisko organu I instancji w kwestii rozumienia „obszaru działalności schroniska” jest jaskrawo sprzeczne z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w w/w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, dot. cofnięcia zezwolenia dla przedsiębiorcy prowadzącego schronisko. NSA odkodował wówczas 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. wyroku *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 Braszewice a wylapanych poza granicami tej Gminy nie wskazuje na naruszenie udzielonego zezwolenia. (str. 12 uzas. wyroku).

NSA abstrahuje jednocześnie od okoliczności zapewnienia bądź niezapewnienia zwierzętom w schronisku odpowiednich warunków i opieki oraz wyników kontroli takiej opieki (brak dowodów na okrutne traktowanie zwierząt lub ich przebywanie w niewłaściwych warunkach w przedmiotowym schronisku, jako argumenty podejmowane w skarżonym postanowieniu przez Prezydenta Miasta Racibórz), jako nie mających znaczenia dla sprawy.

Powyższe stanowisko NSA podzielają inne sądy administracyjne, por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22.09.2015 r., sygn. akt II SA/Łd 559/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18.05.2017 r., sygn. akt II SA/Łd 154/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 03.10.2017 r., sygn. akt II SA/Ol 632/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 06.12.2017 r., sygn. akt IV SA/Po 841/17.

Zaś co do samej zasadności wszczęcia postępowania w takim przypadku wypowiada się m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 28.10.2016 r., sygn. akt II SA/Kr 1075/16 (zapadłym w analogicznych okolicznościach faktycznych i identycznym stanie prawnym, jak w niniejszej sprawie):

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy podnieść trzeba, że po pierwsze wszczęte przez organ postępowanie w trybie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r. póź. 250 z późn. zm.) dotyczy "innej osoby" tj. przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt. Po wtóre z odpisu KRS Stowarzyszenia wynika, że jego cele i działania to głównie działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienia im opieki, kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt oraz działania w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, co jednoznacznie wskazuje, że pozostawały one w ścisłym związku z wszczętym przez Wójta Gminy Raclawice postępowaniem. Po trzecie skarżące Stowarzyszenie Obrona Zwierząt występując do Wójta Gminy Raclawice z żądaniem wszczęcia postępowania na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt wykazało, że za wszczęciem tego postępowania przemawia interes społeczny.

(...)

Dodatkowo wykładnia taka prowadzi do pozbawienia możliwości realnego działania organizacji społecznej, w sprawach dla których została zorganizowana (utworzona), choć przecież ustawodawca nie bez powodu zawarł w Kodeksie Postępowania Administracyjnego art. 31 dający organizacjom społecznym konkretne uprawnienia procesowe. 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. Organ II Instancji będzie zatem obowiązany rozpoznać odwołanie Stowarzyszenia uwzględniając te wytyczne Sądu.

Ponieważ zarówno cele statutowe skarżącego, jak i reprezentowany przez niego interes społeczny są ściśle i bezpośrednio powiązane z przedmiotem wniosku z dnia 31.07.2017 r. i uzasadniają jego uwzględnienie poprzez wszczęcie postępowania w sprawie – dlatego zażalenie jest konieczne i usprawiedliwione.

W załączeniu:

- raport z wizytacji schroniska dla zwierząt w Raciborzu za 2016 r.
- informacja publiczna Miasta Racibórz

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz