



**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, 13.06.2017 r.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze**

**w Olsztynie**

*za pośrednictwem*

**Wójta Gminy Mrągowo**

**Odwołanie od decyzji Nr 1/2017 Wójta Gminy Mrągowo**

**z dnia 10.05.2017 r., znak: RBK.6140.1.5.2014-2017**

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, uczestniczące w postępowaniu na prawach strony, odwołuje się od decyzji Nr 1/2017 Wójta Gminy Mrągowo z dnia 10.05.2017 r., znak: RBK.6140.1.5.2014-2017 (doręczonej dnia 30.05.2017 r.), odmawiającej cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Nr 1/2014 Wójta Gminy Mrągowo z dnia 24.11.2014 r., zezwalającą Tomaszowi Wieleba na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Skarżący wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Decyzji tej skarżący zarzuca naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: u.c.p.g.), poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia, w sytuacji kiedy przedsiębiorca, który je uzyskał, dopuszcza się naruszania warunków określonych w zezwoleniu.

## Uzasadnienie

Przyjmowanie do schroniska w Bagienicach Małych zwierząt pochodzących z terenu innych gmin niż Gmina Mragowo, nie jest, zdaniem organu I instancji, naruszaniem warunków udzielonego zezwolenia. Uzasadniając odmowę cofnięcia zezwolenia organ argumentuje, wbrew wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie sygn. akt II SA/Ol 453/16, iż przedmiotowe zezwolenie wyznacza jako *miejsce prowadzenia działalności* teren Gminy Mragowo. W ocenie organu nie ogranicza to jednak zakresu działania przedsiębiorcy do przyjmowania zwierząt z terenu tylko jednej gminy. Za całe uzasadnienie decyzji służyć ma powołanie się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (zapadły *notabene* na gruncie zasadniczo innej sprawy – postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji), za którym organ przyjmuje, iż „obszar działalności objętej zezwoleniem” odnosi się wyłącznie do miejsca położenia schroniska. Tym samym organ I instancji błędnie utożsamia dwa całkowicie różne pojęcia występujące w u.c.p.g. - „obszar działalności” i „miejsce świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.).

Rozróżnienie tych pojęć na poziomie ustawy jest zgodne z zasadą racjonalnego ustawodawcy (który na określenie różnych zjawisk używa różnych pojęć) oraz z systemową wykładnią tego zagadnienia zawartą w przepisach u.c.p.g. U.c.p.g., na podstawie której udzielane są zezwolenia na prowadzenie schronisk dla zwierząt, posługuje się bowiem pojęciem „obszaru działalności” w odniesieniu do usług komunalnych w 13 różnych przepisach, ale zawsze w znaczeniu części lub całości terytorium właściwej gminy. Ustawa posługuje się również pojęciem „miejsca świadczenia usług” w znaczeniu lokalizacji jakiegoś zakładu na terytorium gminy, wywodząc z tego właściwość jej wójta/burmistrza/prezydenta do wydania zezwolenia. Utożsamienie znaczenia tych pojęć jest więc oczywiście bezpodstawne.

Natomiast ograniczenie działalności zakładu (w tym przypadku schroniska dla zwierząt) do obszaru właściwej gminy wynika wprost z przepisu art. 3 ust. 2 u.c.p.g., który mówi, że *gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie*, a także z ustroju samorządu terytorialnego. Regulowanie pewnych rodzajów usług komunalnych jest wyjątkiem od zasady swobody działalności gospodarczej na terenie całej RP. Rządowe zadanie wydawania zezwoleń zostało w tym zakresie powierzone organom gmin właśnie w celu zachowania lokalnego charakteru tej działalności.

Co istotne, organ administracyjny starannie zignorował fakt istnienia (wskazanego przecież we wniosku skarżącego) wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, dot. cofnięcia zezwolenia dla przedsiębiorcy prowadzącego schronisko, do którego to wyroku organ nie odniósł się ani jednym słowem. Orzeczenie to zapadło w analogicznym stanie faktycznym i identycznym stanie prawnym, jak w niniejszej sprawie. NSA odkodował w nim 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. 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 Brąszewice a wylapanych poza granicami tej Gminy nie wskazuje na naruszenie udzielonego zezwolenia. (str. 12 uzas.).*

Zapadły na tle tego orzeczenia NSA, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22.09.2015 r., sygn. akt II SA/Łd 559/15, tłumaczy to tak, że skoro odławianie bezdomnych zwierząt i ich umieszczanie w schronisku odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a u.o.z., to umocowanie przedsiębiorcy do sprawowania opieki nad tymi zwierzętami w imieniu gminy musi się ograniczać do terenu danej gminy, gdyż władztwo gminy odnosi się tylko do jej terytorium:

*A zatem tak odławianie zwierząt jak i prowadzenie schroniska dokonuje się na podstawie aktów określonych organów danej gminy i zamyka się w granicach tej gminy. Konsekwentnie zezwolenie udzielone Longinowi Siemińskiemu mogło się odnosić wyłącznie do powyższego zakresu. Wobec powyższego – powtarzając za Naczelny Sąd Administracyjny – należy uznać, że 'obszar działalności objętej zezwoleniem' to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. Z tego powodu okoliczność przyjmowania do schroniska zwierząt w Wojtyszkach wylapanych poza granicami Gminy Brąszewice stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy. (str. 10 uzas.)*

Na uwagę zasługuje również kolejny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18.05.2017 r., sygn. akt II SA/Łd 154/17:

*(...) Oznacza to tym samym, iż przyjmowanie, odławianie bezpańskich zwierząt z terenu ościennych gmin, jak wskazywała strona skarżąca, wskazuje na przekroczenie warunków określonych w decyzji Wójta Gminy K. z dnia [...] zezwalającej na prowadzenie działalności w formie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Z uwagi na powyższe stwierdzić należy, iż organy administracji publicznej dokonały w okolicznościach niniejszej sprawy błędnej wykładni pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem", zawartego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy, co skutkowało brakiem analizy w kierunku rozstrzygnięcia, czy faktycznie prowadzący schronisko naruszył warunki udzielonego mu przez gminę zezwolenia, co wskazuje na naruszenie art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.*

*Nie sposób zgodzić się z argumentacją Kolegium, że za prezentowanym przez organy rozumieniem "obszaru działalności" przemawia wykładnia celowościowa, wskazująca na zasadność przyjmowania zwierząt z terenu innych gmin niż ta, która wydawała zezwolenie i na której terenie schronisko się znajduje, z uwagi na dobro zwierząt i ich ochronę przed niehumanitarnym traktowaniem.*

Końcowo wskazać należy, iż pomimo, że organ I instancji wskazuje, że to na gminie ciąży obowiązek zapewnienia opieki dla bezdomnych zwierząt, to nie wyciąga z tego, skądinąd słusznego stwierdzenia, poprawnych wniosków. Otóż organowi najwyraźniej umknęło, że **zadaniem własnym gmin jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk**. Zadanie to formułuje art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt. Schroniska natomiast mogą być prowadzone przez przedsiębiorców w ramach ich działalności gospodarczej (jak to mam miejsce w niniejszej sprawie), ale w żadnym razie, co oczywiste, nie jest to ustawowy obowiązek przedsiębiorców. Przedsiębiorcy ci bowiem działają w czysto komercyjnym celu i w ramach swobody działalności gospodarczej. A ponieważ zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki nie jest przypisane domniemanej „instytucji schronisk”, lecz właśnie gminom, dlatego prawidłowa realizacja tego zadania publicznego wymaga, aby działalność schronisk, regulowana na gruncie u.c.p.g., była ściśle związana z właściwością terytorialną gmin, tj. ich kompetencjami i odpowiedzialnością.

Schronisko dla zwierząt zawsze, w znaczeniu potocznym, kojarzone jest z miejscem świadczenia usług (utrzymywania zwierząt), lecz skoro ustawodawca osobno nakazał określenie w zezwoleniu „obszaru działalności” - co w rozumieniu „obszaru” oznacza wskazaną część lub całość terytorium właściwej gminy - to oznacza to obszar pochodzenia zwierząt. W przeciwnym razie należałoby przyjąć, że ustawodawca wyobrażał sobie schronisko jako zakład o powierzchni całej gminy, albo też, że dopuszczał, by organ gminy zezwalał przedsiębiorcy na działalność na terenie gminy obcej.

W niniejszej sprawie niewątpliwym jest więc, że:

- obszar działalności schroniska dla zwierząt, na którą zezwała decyzja Nr 1/2014 Wójta Gminy Mrągowo z dnia 24.11.2014 r., zezwalającą Tomaszowi Wieleba na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, należy odnieść do terenu Gminy Mrągowo;
- zgodnie z w/w orzecznictwem sądowniczym, „obszar prowadzenia schroniska” odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt umieszczonych następnie w schronisku;
- do schroniska prowadzonego w Bagienicach Małych przez przedsiębiorcę Tomasza Wieleba przyjmowane są zwierzęta z min. 10 gmin.

W świetle powyższego oczywistym jest więc naruszenie przez organ I instancji art. 9 ust. 2 u.c.p.g., poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia, w sytuacji kiedy organ ma świadomość, że przedsiębiorca, który je uzyskał, nie wypełnia określonych w nim warunków. Tymczasem prawidłowo organ winien wezwać przedsiębiorcę do zaniechania naruszania tych warunków, a w przypadku braku reakcji cofnąć zezwolenie.

Z uwagi na powyższe odwołanie niniejsze jest konieczne i usprawiedliwione.