



**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, 11.01.2016 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie**

*za pośrednictwem*

**Samorządowego Kolegium Odwoławczego**

**w Krakowie**

**Skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie**

**z dnia 13.11.2015 r., znak: SKO.OŚ/4170/348/2015**

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, uczestnik postępowania na prawach strony, składa skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie, zwanego dalej: SKO, z dnia 13.11.2015 r., znak: SKO.OŚ/4170/348/2015 (doręczoną dnia 11.12.2015 r.), utrzymującą w mocy własną decyzję z dnia 28.09.2015 r., znak: SKO.OŚ/4170/267/2015, odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Bolesław z dnia 12.12.2014 r., znak: R.6140.8.2014, zezwalającej JUKO Sp. z o. o. z /s w Zawierciu, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Kwestionowanej decyzji skarżący zarzuca:

- naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., poprzez odmowę stwierdzenia nieważności decyzji, pomimo iż została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa;
- naruszenie prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej: u.c.p.g., poprzez nieuprawnione utożsamianie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług”.

## *Uzasadnienie*

W/w zezwolenie wydane zostało z rażącym naruszeniem prawa, gdyż pominięcie w treści decyzji określenia obszaru działalności schroniska, pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z przepisem w art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., który nakazuje zawarcie takiego określenia w decyzji. Z tego wynika, że decyzja Wójta Gminy Bolesław z dnia 12.12.2014 r., znak: R.6140.8.2014, zezwalająca JUKO Sp. z o. o. z /s w Zawierciu, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, jako obarczona brakiem obligatoryjnego wymaganego prawem elementu, powinna zostać unieważniona.

### **1.**

Na wstępie należy zauważyć, że skarżona decyzja SKO nie jest uzasadniona w sposób zrozumiały i logiczny. W tej części uzasadnienia, w której następuje odniesienie się wprost do wniosku skarżącego, SKO stwierdza, że „w niniejszej sprawie Wnioskodawca podnosi, że w decyzji Wójta Gminy Bolesław z dnia 12 grudnia 2014 r., znak: R.6140.8.2014 nie wskazano miejsca prowadzenia działalności objętej zezwoleniem.” (str. 6 uzas.). Tymczasem teza ta jest oczywiście nieprawdziwa i sugeruje ni mniej ni więcej jak nieuważną lekturę wniosku skarżącego, w którym wyraźnie i jasno wyartykułowano, że wnioskodawca zarzuca decyzji organu gminy nie brak wskazania miejsca świadczenia usług (miejsca prowadzenia działalności), lecz brak wskazania obszaru działalności objętej zezwoleniem (str. 3 akapit 1 wniosku). Skarżący już kolejny raz w tej sprawie podnosi, że wskazanie miejsca prowadzenia działalności nie jest ustawowym wymaganiem co do treści zezwolenia, jest natomiast przesłanką uznania organu gminy za właściwy do wydania danego zezwolenia, w którym organ postanowić musi o obszarze działalności.

### **2.**

Następnie SKO powołuje się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13.11.2013 r., sygn. akt II SA/Łd 558/13, w którym Sąd wyraził pogląd, że pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” jest tożsame z pojęciem „miejsca położenia schroniska”. Wbrew twierdzeniom SKO, pogląd taki jest jednak odosobniony w orzecznictwie sądowo-administracyjnym i nie do utrzymania. Zarówno wobec założenia o racjonalności ustawodawcy, który nieprzypadkowo używa różnych pojęć, a także ze względu na konsekwentne stosowanie przez ustawodawcę pojęcia „obszaru działalności” w wielu przepisach u.c.p.g. w rozumieniu terytorium obejmującego część lub całość obszaru gminy (art. 3 ust. 2 pkt 8, art. 4 ust. 2 pkt 7 i 8, art. 6 ust. 4a, art. 6d ust. 2, art. 6k ust. 1 pkt 1, art 7 ust. 5). Wreszcie wykładnia lansowana przez SKO jest sprzeczna ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13,

przesądził zarówno kwestię zasadności rozróżnienia „obszaru” od „miejsca”, jak i kwestię samego rozumienia „obszaru”, co dało wyraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22.09.2015 r., sygn. akt II SA/Łd 559/15.

### 3.

SKO czyni rozróżnienie „miejsca prowadzenia działalności” od „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, lecz wyłącznie na gruncie gminnego zadania, polegającego na „zapobieganiu bezdomności zwierząt” (art. 3 ust.2 pkt 14 u.c.p.g.). SKO wskazuje bowiem, że pogląd skarżącego Stowarzyszenia jest „ze wszech miar słuszny”, ale tylko w stosunku do określenia obszaru działalności polegającej na zapobieganiu bezdomności zwierząt (str. 7 *in fine* uzas. decyzji).

Tymczasem takie rozumowanie SKO musi zdumiewać. Wyrwane z kontekstu zdanie przywoływanego w tym miejscu wyroku NSA stanowi dla SKO podstawę do stworzenia fikcji, jakoby istniały osobno zezwolenia na „prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt” oraz zezwolenia na „zapobieganie bezdomności zwierząt”. Bo tylko dla tej przyczyny SKO odmiennie formułuje znaczenie „obszaru” w zezwoleniu na „prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt” oraz w zezwoleniu na „zapobieganie bezdomności zwierząt”.

Ten zabieg SKO wymaga analizy kwestii, jak ma się zadanie z u.c.p.g. w brzmieniu:

*[gminy] zapobiegają bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt*

do zadania gminy określonego w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, zwanej dalej: u.o.z., w brzmieniu:

*zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin.*

Otóż zapisy te wyraźnie wskazują, że merytoryczną treść ma tylko zadanie z u.o.z., a zadanie z u.c.p.g. jest jej pozbawione, a opisane tylko poprzez odesłanie do u.o.z. To właśnie przepisy u.o.z. wprost nakazują gminom opiekowanie się bezdomnymi zwierzętami w schroniskach, które mogą być prowadzone – między innymi – przez przedsiębiorców. Natomiast zadanie „zapobiegania bezdomności zwierząt” określone w u.c.p.g. nie zakłada prowadzenia schronisk, ani udzielania zezwoleń przedsiębiorcom na ich prowadzenie. Zadanie to samo w sobie nie zakłada bowiem żadnej działalności regulowanej przedsiębiorców, która wymagałaby wydawania zezwoleń przez organ gminy. Merytorycznie nie są to zatem 2 odrębne zadania, jak tego by chciało SKO, a organ gminy nie wydaje żadnych zezwoleń na zadanie „zapobiegania bezdomności zwierząt”. Wobec tego nietrafne i bezprzedmiotowe są rozważania SKO na temat określenia w takich nieistniejących i nieprzewidzianych prawem zezwoleniach, obszaru działalności polegającej na zapobieganiu bezdomności zwierząt.

#### 4.

Zarzucone naruszenie prawa jest rażące przez to, że nie tylko jest oczywiste, ale ponadto rodzi negatywne skutki zasadniczego znaczenia, tj. konsekwencje naruszenia prawa przez Wójta Gminy Bolesław są szkodliwe dla nadrzędnego interesu publicznego. Z jakiś przyczyn SKO nie odniosło się w ogóle do tych zarzutów skarżącego, zawartych zarówno we wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, jak i we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z tej przyczyny skarżący uważa za zasadne przytoczyć je ponownie.

Otóż art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej stanowi zasadę, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawniają do wykonywania tej działalności na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Jednocześnie ust. 2 dopuszcza wyjątki od tej zasady, określone tylko w przepisach *ustaw odrębnych* i wyłącznie ze względu na *nadrzędny interes publiczny*. Taki właśnie wyjątek wprowadza art. 7 ust. 1 u.c.p.g. w przypadku zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Z powyższego wynika, iż brak obowiązkowego określenia przez organ obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt, skutkuje omijaniem celu, w jakim działalność ta w ogóle została poddana regulacji, tj. ochrony nadrzędnego interesu publicznego. Definicja tego interesu, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 04.03.2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, upatruje go m. in. w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i *zdroniu zwierząt*. Z kolei oczywistym jest, iż dobro nadrzędnego interesu publicznego ma z pewnością większą wagę, niż trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej.

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

W załączeniu:

- odpis KRS Stowarzyszenia
- 2 odpisy skargi