



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/4170/349/2015**

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/4170/349/2015 (doręczoną dnia 11.12.2015 r.), utrzymującą w mocy własną decyzję z dnia 28.09.2015 r., sygn. SKO.OŚ/4170/268/2015, odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Chelmka z dnia 04.12.2014 r., znak: AGK.6140.23.2014, zezwalającej Jarosławowi Kołodziejczyk, prowadzącemu działalność pod nazwą: Jarosław Kołodziejczyk Gabinet Weterynaryjny „Animal-Vet Zasole”, na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Kwestionowanej decyzji skarżący zarzuca:

- naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., poprzez odmowę stwierdzenia w części nieważności decyzji, pomimo iż została ona wydana z naruszeniem przepisów o właściwości;
- naruszenie prawa materialnego, tj. art. 19 k.p.a., poprzez uznanie, że organ gminy nie narusza przepisów o właściwości miejscowej, wydając na obszar całego kraju zezwolenie na podstawie art. 7 ust.

Uzasadnienie

W/w zezwolenie wydane zostało z naruszeniem przepisów o właściwości miejscowej, bowiem zawiera sprzeczne z prawem określenie obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”, który wskazany został jako „teren Rzeczypospolitej Polskiej”, tj. teren wykraczający poza właściwość terytorialną organu Gminy Chelmek. Decyzja taka winna więc zostać unieważniona w części noszącej element naruszający prawo.

1.

Uzasadnienie kwestionowanej decyzji dowodzi, że SKO mylnie oceniło faktyczne skutki interpretacji pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, czego wynikiem było przyjęcie, że ograniczenie przyjmowania bezdomnych zwierząt do obszaru właściwej gminy byłoby „absurdalne” (str. 8 uzas. decyzji).

Powyższe spowodowane jest nieuwagą SKO, któremu umknęło, że zadanie publiczne gminy bynajmniej nie ogranicza się do wylapywania bezdomnych zwierząt i umieszczania ich w schronisku, lecz obejmuje także bezterminową opiekę nad nimi po umieszczeniu w schronisku (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21.08.1997 r., zwanej dalej: u.o.z., i wykonawcze rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt z dnia 26.08.1998 r.). Schroniska nie są więc - jak wydaje się sądzić SKO - niezależnymi od gmin instytucjami publicznymi, gwarantującymi opiekę każdemu, bez względu na pochodzenie bezdomnemu zwierzęciu. Są one jedynie wykonawcami publicznego zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki w imieniu i na rachunek konkretnych gmin. Te zaś zasadniczo nie mogą finansować opieki nad zwierzętami pochodzącymi z innych gmin. Ten fakt wyznacza realną „właściwość” relacji gmina-schronisko, która powinna znajdować formalne odbicie w zezwoleniu, poprzez odpowiednie określenie miejsc pochodzenia zwierząt (tj. właśnie „obszaru działalności objętej zezwoleniem”).

Umieszczanie dowolnych wylapywanych bezdomnych zwierząt w dowolnych schroniskach, bez wiedzy i zgody gminy właściwej dla miejsca ujawnienia bezdomnego zwierzęcia oraz gminy właściwej dla położenia schroniska, nie gwarantuje im opieki, więc mija się z celem zadania publicznego. Często nawet mu zaprzecza, bo jest przyczyną znanych patologii, tj. nieznanego lub okrutnego losu wylapywanych zwierząt. W tym kontekście warto wskazać, że gminne zadanie „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, które można było rozumieć (z braku określeń ustawowych) jako usuwanie bezdomnych zwierząt dokądkolwiek, nie jest już (od dnia 01.01.2012 r.) zadaniem publicznym gmin (czego same gminy oraz samorządowe kolegia odwoławcze nadal zdają się nie dostrzegać). Mimo to, w

tej samej decyzji o zezwoleniu na prowadzenie schroniska Burmistrz Chelmecka zawarł również zezwolenie na „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami”, co jest przede wszystkim nielogiczne, albowiem nie ma potrzeby by Miasto Chelmeck chroniło się „przed” bezdomnymi zwierzętami (na podstawie u.c.p.g.), skoro równocześnie są one objęte opieką gminy w lokalnym schronisku, na podstawie u.o.z., wobec czego nie stanowią zagrożenia.

Tak więc, wbrew twierdzeniom SKO, wożenie bezdomnego zwierzęcia do dowolnego schroniska „na drugim końcu kraju”, nie służy zapewnieniu mu opieki, tak jak to przewiduje u.o.z., więc nie może być finansowane z publicznych pieniędzy. Praktyka taka jest sprzeczna z systemową wykładnią przepisów. Cytując wybiórczo wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, SKO pominęło ważną tezę tego wyroku:

„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”.

2.

Wydawane przez organ gminy zezwolenia na prowadzenie schronisk przez przedsiębiorców są aktami stosowania prawa miejscowego, tj. uchwał rad gminnych o warunkach wydawania takich zezwoleń (art. 7 ust. 3 u.c.p.g.). Skoro prawo miejscowe gminy może być i z zasady jest różne od prawa miejscowego innych gmin, to również akty stosowania tego prawa nie mogą naruszać prawa innych gmin do uchwalania i stosowania właściwych sobie, często odmiennych, rozwiązań prawnych dotyczących zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki. Choćby z tego powodu określany w zezwoleniach obszar działalności schronisk nie może przekraczać obszaru obowiązywania prawa miejscowego właściwej gminy.

3.

Przepis art. 11 ust. 1 u.o.z. nakłada na gminy obowiązek zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki, bez rozróżniania czy zwierzęta te znajdują się na swobodzie, czy też zamknięte są w jakimś schronisku na terenie danej gminy. Gmina Chelmeck jest zatem formalnie odpowiedzialna za wszystkie zwierzęta bezdomne zgromadzone w schronisku położonym na jej terenie. Jednocześnie nie sposób przypisać Gminie Chelmeck ustawowego obowiązku finansowania opieki nad zwierzętami pochodzącymi z innych gmin (co jest możliwe jedynie w przypadku porozumień międzygminnych i związków gmin). Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w przypadku niewłaściwej opieki nad zwierzętami w schronisku albo nagłego zakończenia jego działalności z takich czy innych (również losowych) przyczyn.

A więc także z tego powodu pojęcie „obszaru działalności” oczywiście nie może być tu określone szerzej niż obszar Gminy Chelmek, a musi być rozumiane tak samo, jak rozumiane jest konsekwentnie w u.c.p.g. w odniesieniu do innych usług komunalnych (np. 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 u.c.p.g.), tj. jako terytorium obejmujące część gminy lub całą gminę.

4.

SKO przywołuje stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, stwierdził, że „obszar działalności objętej zezwoleniem to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane”. SKO przyjęło jednak, że takie odkodowanie pojęcia obszaru odnosi się wyłącznie do gminnego zadania polegającego na „zapobieganiu bezdomności zwierząt” (art. 3 ust.2 pkt 14 u.c.p.g.), gdyż NSA rzekomo „nie precyzował tego obszaru w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt” (str. 7/8 uzas. decyzji).

Takie rozumowanie SKO musi zdumiewać. Wyrwane z kontekstu zdanie 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 u.o.z., w brzmieniu:

zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie 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.

Na marginesie podkreślić należy, iż stanowisko SKO prezentowane w skarżonej decyzji jest sprzeczne z poglądem na ten temat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który w wyroku z dnia 31.01.2014 r., sygn. akt II SA/ Kr 1477/13, stwierdził iż:

„Odnosząc się do kwestii obszaru działania schroniska, który został określony jako teren całej Polski stwierdzić należy, że zgodnie z art. 7 ust. 6 zezwolenia, o których mowa w ust. 1 udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. **Zatem powinno się odnieść możliwość prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt do terenu gminy Raławice.**” (str. 8 uzas. wyroku).

Wobec wszystkich powyższych uwarunkowań prawnych, w jakich działają schroniska dla bezdomnych zwierząt, określenie obszaru działania schroniska w zezwoleniu Burmistrza Chelmka jako „teren Rzeczypospolitej Polskiej” jest ewidentnym naruszeniem przepisów o właściwości.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz

W załączeniu:

- odpis KRS Stowarzyszenia
- 2 odpisy skargi