



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, 13.03.2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi

za pośrednictwem

Samorządowego Kolegium Odwoławczego

w Łodzi

Skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi

z dnia 21.01.2019 r., znak: SKO.4131.8.2018

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 Łodzi, zwanego dalej: SKO, z dnia 21.01.2019 r., znak: SKO.4131.8.2018 (doręczoną dnia 11.02.2019 r.), utrzymującą w mocy decyzję Wójta Gminy Zgierz z dnia 15.06.2018 r., znak: ZŚ.6140.22.2017, odmawiającą cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Zgierz z dnia 24.08.2017 r., zezwalającą Przemysławowi Skupińskiemu, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą ŻWIR-MAX Firma Przemysław Skupiński z siedzibą w Dąbrówce-Strumiany przy ul. Pogodnej 37, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Jasionka przy ul. Skośnej 15.

Kwestionowanej decyzji skarżący zarzuca naruszenie przepisu:

- art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., poprzez dokonanie błędnej wykładni pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem” zawartego w 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., co skutkowało brakiem analizy w kierunku rozstrzygnięcia, czy prowadzący schronisko dla zwierząt w Jasionce naruszył warunki udzielonego mu zezwolenia;

- art. 138 § 2 k.p.a., poprzez utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji, pomimo iż została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 9 ust. 2 u.c.p.g.

Skarżący posiada status organizacji pożytku publicznego, co wynika z załączonego do skargi odpisu KRS Stowarzyszenia. Zgodnie z art. 239 § 2 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych organizacje pożytku publicznego, działające na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w sprawach własnych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej. Skarżący nie prowadzi działalności gospodarczej (co również wynika z odpisu KRS).

Uzasadnienie

I.

Przede wszystkim odnieść się należy do zarzutów SKO pod adresem skarżącego, jakoby ten „nie dostrzegał odrębności przedmiotu działalności wymagającej uzyskania zezwolenia (art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 u.c.p.g.)”. Chodzi o zezwolenie na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami (pkt 3) i o zezwolenie na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt (pkt 4). SKO twierdzi m. in. że wylapywanie należy do zapewniania ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Jednak teza ta jest niepoprawna, gdyż nie ma oparcia w przepisach prawa i spowodowała dalsze błędne rozumowanie SKO. Tymczasem:

- Wylapywanie bezdomnych zwierząt nie jest działalnością regulowaną i **nie wymaga zezwolenia** organu gminy, jak to wynika z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt;
- Zadanie gminy „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w przepisach odrębnych” zostało przez ustawodawcę uchylone w 2011 r., zatem nie pozostaje aktualnie w żadnym związku z zadaniem określonym w ustawie z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, zwanej dalej: u.o.z., jako „zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wylapywanie”;
- Łączenie wylapywania bezdomnych zwierząt celem umieszczenia ich w schronisku z „ochroną przed bezdomnymi zwierzętami” nie ma żadnych podstaw logicznych ani prawnych. Wylapywanie bezdomnych zwierząt i umieszczanie ich w schroniskach jest zadaniem własnym gmin określonym w u.o.z. Celem i dobrem chronionym w tak określonym zadaniu jest dobro samych wylapywanych zwierząt, a nie jakieś inne dobro, które trzeba chronić przed nimi, szczególnie, że schroniska dla zwierząt definiowane są w u.o.z. jako miejsca opieki nad nimi, a nie ochrony przed nimi.

Stan prawny jest więc całkowicie odmienny od tego, jak go przedstawia SKO - wylapywanie nie jest elementem jakiejś bliżej nieokreślonej w przepisach „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”. Natomiast § 4 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt przesądza, że **umieszczenie zwierzęcia w schronisku jest elementem składowym wylapywania:**

Działania w zakresie wylapywania zwierząt bezdomnych, w szczególności psów i kotów, obejmują:

- 1) przeprowadzenie wylapywania przez podmiot, z którym została zawarta umowa, o której mowa w § 5,*
- 2) przeniesienie i **umieszczenie zwierząt w schronisku.***

Z przepisu tego wynika, że po pierwsze, wskazany w przedmiotowym zezwoleniu na prowadzenie schroniska dla zwierząt „obszar działalności” odnosi się wprost do pochodzenia bezdomnych zwierząt (miejsca ich wylapania) umieszczanych następnie w schronisku. A po drugie, że dla niniejszej sprawy nie mają żadnego znaczenia istnienie i zapisy ewentualnych zezwoleń udzielanych przedsiębiorcy na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami, jako nieistotne prawnie dla przedmiotu postępowania. Dla skarżącego pozostaje zagadką, dlaczego SKO użyło tak chybionego argumentu dla uzasadnienia swojego stanowiska. Chodziło prawdopodobnie o dodatkowe zagmatwanie istoty sprawy.

II.

Wbrew twierdzeniom SKO, przedmiotem wniosku skarżącego nie było badanie prawidłowości i ważności uchwał gminnych i umów zawieranych przez gminy. Skarżący odniósł się do nich w swoim odwołaniu wyłącznie w kontekście krytyki postępowania organu I instancji, który przytoczył i akcentował znaczenie 6 uchwał gminnych oraz 2 umów gmin z przedsiębiorcą Przemysławem Skupińskim, jako, w ocenie organu, podstaw prawnych dla przyjmowania do schroniska w Jasionce zwierząt z gmin innych niż Gmina Zgierz. Jednak w opinii skarżącego, dokumenty te nie uzasadniały decyzji o odmowie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska, gdyż nic nie wnosily do sprawy w jej meritum. Skarżący dał temu wyraz na str. 4 odwołania i stanowisko to podtrzymuje.

Dziwić może ponadto, dlaczego SKO z jednej strony podkreśla, że poza przedmiotem jego oceny pozostają te uchwały i umowy, aby już za chwilę wskazać, że ich treść przesądza o legalności przyjmowania do schroniska w Jasionce zwierząt pochodzących spoza terenu Gminy Zgierz. Tak więc SKO argumentem irrelevantnym dla sprawy uzasadnia jej rozstrzygnięcie.

III.

Ostatecznie, kwestią przesądającą w ocenie SKO jest fakt, iż z treści przedmiotowego zezwolenia nie wynika zakaz umieszczania w schronisku w Jasionce także zwierząt wylapanych poza terenem Gminy Zgierz. Jest to stanowisko najzupełniej chybione. Oprócz argumentów zawartych w pkt. I niniejszej skargi, Stowarzyszenie wskazuje nadto, iż wymogi formułowane przez SKO względem treści zezwolenia

nie znajdują uzasadnienia w przepisach prawa. Otóż wbrew temu co twierdzi SKO, niepotrzebne jest zamieszczanie w zezwoleniu dodatkowego zakazu zawierania umów z gminami innymi niż Gmina Zgierz. Ten oczywisty zakaz wynika bowiem właśnie z określenia w decyzji obszaru działalności objętej zezwoleniem. Inaczej zapis art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. byłby zbędny. Tymczasem wyraźnie wymaga on, aby zezwolenie określało obszar działalności objętej zezwoleniem. Na gruncie niniejszej sprawy powstaje więc zasadnicze pytanie: **w jakim celu ustawodawca wprowadził taki wymóg względem treści zezwolenia?** Przecież mógłby z niego zrezygnować, a wówczas zezwolenie na prowadzenie schroniska dla zwierząt zawierałoby co najwyżej tylko wskazanie miejsca świadczenia usług (czyli po prostu adres schroniska), a sama działalność mogłaby być legalnie prowadzona bez ograniczeń na terenie całego kraju, a nawet (od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej) Europy. Jednak skoro ustawodawca osobno nakazał określanie w zezwoleniu „obszaru działalności” - co w rozumieniu „obszaru” oznacza wskazaną część lub całość terytorium właściwej gminy - to oznacza, że określenie to jest istotnym składnikiem zezwolenia, którego łamanie skutkować winno jego cofnięciem. Z kolei, gdyby obszar ten mógłby być określony szerzej niż obszar gminy, której organ udzielił zezwolenia, wówczas należałoby przyjąć, że ustawodawca dopuszczał, aby organ gminy zezwalał przedsiębiorcy na działalność na terenie gminy obcej, co jest oczywiście niezgodne z prawem ustrojowym. Ograniczenie działalności schroniska dla zwierząt do obszaru właściwej gminy wynika bowiem wprost z przepisu art. 3 ust. 2 u.c.p.g., który mówi, że *gminy zapewnniają 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. Świetnie dostrzegł to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13, w którym odkodował pojęcie „obszaru działalności” schroniska dla zwierząt:

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 zamknięty się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane.

IV.

Ostatecznie, nie można zgodzić się z poglądem wyrażonym przez skarżony organ, że brak jest pod adresem przedmiotowego schroniska *jakichkolwiek* zarzutów, że jest to schronisko *właściwie działające* oraz że zawsze w interesie społecznym jest prowadzenie schroniska dla zwierząt, a sprzeczne z tym interesem jest dążenie do zamknięcia takiego schroniska (str. 4 uzas. decyzji).

Po pierwsze, przedmiotem oceny SKO w niniejszej sprawie nie były warunki panujące w schronisku dla zwierząt w Jasionce, ani badanie, czy schronisko to działa „dobrze”, tudzież „źle”.

Po wtóre, w interesie społecznym jest prowadzenie schroniska **zgodnie z odpowiednimi regulacjami prawnymi**, które co do zasady tworzone są po to, aby zapewnić zwierzętom przebywającym w schroniskach odpowiednie warunki i opiekę. Cofnięcie konkretnego zezwolenia na prowadzenie schroniska przez konkretny podmiot nie powinno oznaczać, że bezdomne zwierzęta zostaną pozbawione opieki, bowiem zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 14 u.c.p.g. do zadań gmin należy m. in. zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt, co oznacza, że nawet w razie cofnięcia konkretnemu podmiotowi zezwolenia na prowadzenie schroniska, gmina ma obowiązek podjęcia działań zapobiegających bezdomności zwierząt, np. poprzez udzielenie zezwolenia innemu podmiotowi lub samodzielne poprowadzenie takiego schroniska (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14.11.2018 r., sygn. akt II SA/Łd 668/18).

Po trzecie, najwyraźniej umknął uwadze SKO 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 zebranego materiału dowodowego, niewątpliwym jest, co przyznaje samo SKO, że przedsiębiorca Przemysław Skupiński przyjmuje do prowadzonego przez siebie schroniska zwierzęta z wielu gmin poza Gminą Zgierz (Świnice Warckie, Miasto Zgierz, Andrespol, Gmina Łęczycza, Stryków, Miasto Brzeziny, Konstantynów Łódzki, Gmina Głowno, Góra Świętej Małgorzaty). Jednakże wezwany do zaprzestania tych naruszeń, nadal miałby szansę ograniczyć swoją działalność zgodnie z prawem do obszaru wskazanego w zezwoleniu, tj. „terenu gminy Zgierz”. Wbrew obawom SKO, odbyłoby się to z niewątpliwym pożytkiem dla interesu mieszkańców tej gminy, szczególnie w aspekcie formalnej odpowiedzialności Gminy Zgierz za wszystkie, bez względu na pochodzenie, bezdomne zwierzęta zgromadzone na jej terenie.

Po czwarte, ograniczenie swobody działalności gospodarczej, z jakim mamy do czynienia np. w przypadku zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt, zawsze uzasadnione jest ważnym interesem społecznym, w tym przypadku - zapewnianiem opieki bezdomnym zwierzętom. Tym samym, egzekwowaniu warunków udzielonego zezwolenia przyświeca ten interes społeczny, polegający na eliminacji zagrożeń, jakie stwarza dla ochrony zwierząt sprowadzanie przez przedsiębiorcę na teren gminy, która była właściwa do udzielenia mu zezwolenia, bezdomnych zwierząt z innych gmin. Zagrożenie takie jest oczywiste, gdy zadania publiczne gmin określone w u.o.z. (zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki) i u.c.p.g. (regulowanie działalności schronisk) rozpatrywać łącznie, jak nakazuje to wyrok NSA sygn. akt. II OSK 2136/13.

Podsumowując: SKO nie kwestionuje, iż obszar działalności wskazany zezwoleniem obejmuje jedynie „teren gminy Zgierz”, a jednocześnie przyznaje, że bezsporna jest okoliczność przyjmowania do schroniska Przemysława Skupińskiego zwierząt spoza tak określonego obszaru. SKO nie wyciąga jednak z tych faktów właściwych wniosków. Stanowisko takie jest niezgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych, por. 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, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24.01.2018 r., sygn. akt II SA/Gd 691/17.

W załączniku:

- 2 odpisy skargi
- odpis KRS skarżącego

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz