



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, 20.09.2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku

za pośrednictwem

Samorządowego Kolegium Odwoławczego

w Słupsku

Skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku

z dnia 03.03.2017 r., znak: SKO.463.6.2017

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 Słupsku (zwanego dalej: SKO) z dnia 03.03.2017 r., znak: SKO.463.6.2017 (doreczoną dnia 21.08.2017 r.), utrzymującą w mocy decyzję Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska z dnia 09.10.2015 r., znak: RR.6233.2.2015, odmawiającą wydania decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska nr 1/2010, z dnia 28.04.2010 r., zezwalającą Sławomirowi Twardziakowi na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

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 Małoszycach naruszył warunki udzielonego mu zezwolenia;

- art. 138 § 2 k.p.a., poprzez utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji, pomimo że 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

1.

Aczkolwiek w przypadku skarżonej decyzji przedmiot rozważań organu odwoławczego zdaje się być właściwy istocie sprawy (umieszczanie w schronisku dla zwierząt w Małoszycach psów wylapanych na terenie gmin innych niż gmina, która wydała stosowne zezwolenie na prowadzenie schroniska, tj. Gmina Nowa Wieś Lęborska), to jej uzasadnienie obarczone jest zasadniczo tymi samymi wadami co uzasadnienie poprzedniej decyzji SKO zapadłe w sprawie dnia 02.12.2015 r., znak: SKO.463.11.2015.

Otóż SKO nadal uporczywie nie dostrzega, że poza zarzutami wniosku skarżącego jest działalność przedsiębiorcy Sławomira Twardziaka polegająca na wylapywaniu gdzieś (na terenie różnych gmin) jakiś psów. Działalność taka jest legalna, o ile oczywiście odbywa się w zgodzie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt, ustawą z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwaną dalej: u.o.z.) oraz na podstawie stosownych umów z gminami. Natomiast istotnym dla niniejszego postępowania jest **fakt umieszczenia przez tegoż przedsiębiorcę w schronisku w Małoszycach zwierząt wylapanych poza obszarem administracyjnym Gminy Nowa Wieś Lęborska**. Takie działanie przedsiębiorcy prowadzącego schronisko w Małoszycach jest nieuprawnione, gdyż wykracza poza zapisy zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie schroniska dla bezdomnych zwierząt, które wyraźnie wskazuje obszar tej działalności - *teren Gminy Nowa Wieś Lęborska*. Tymczasem SKO po raz kolejny uzasadnia swoje rozstrzygnięcie (SKO nie stwierdza naruszenia warunków zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt) faktem zawierania przez przedsiębiorcę umów na odławianie bezdomnych zwierząt z terenu różnych gmin oraz posiadania decyzji zezwalających na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Taka argumentacja jest jednak chybiona, gdyż fakt posiadania powyższych umów i decyzji w żaden sposób nie może powodować, aby

przyjmowanie do schroniska w Maloszycach psów pochodzących z terenu innych gmin niż Gmina Nowa Wieś Lęborska stawało się uprawnione i w zgodzie z udzielonym zezwoleniem na prowadzenie schroniska. Dzieje się tak choćby z tego powodu, że zezwolenie na prowadzenie schroniska jest tu jakością pierwotną i najistotniejszą i to jego treść winna kreować zapisy umów. SKO twierdzi na odwrót: że zawierane umowy sanują łamanie przez przedsiębiorcę warunków udzielonego zezwolenia. Tymczasem to, że przedsiębiorca zawarł szereg umów cywilno-prawnych z szeregiem ościennych gmin nie świadczy bynajmniej o tym, aby działał w zakresie udzielonego mu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Wręcz przeciwnie - zawarcie i wykonywanie takich umów (z zapisami o tym, że wylapane zwierzęta będą kierowane do schroniska w Maloszycach) świadczy o tym, że narusza warunki udzielonego mu zezwolenia. Odmienne rozumowanie SKO jest całkowicie nie do przyjęcia z powodów czysto logicznych.

U.c.p.g. przewiduje wydawanie przedsiębiorcom zezwoleń na działalność w zakresie „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, lecz nie precyzuje na czym owa działalność miałaby polegać. Z pewnością jednak nieprawidłowym jest wnioskowanie o działaniu Sławomira Twardziaka w zgodzie z udzielonym zezwoleniem na prowadzenie schroniska z faktu, że szereg gmin udzieliło mu zezwolenia na działalność w zakresie „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, bowiem przedmiot i zakres obu tych rodzajów zezwoleń nie mają za sobą żadnego związku, gdyż „ochrona przed bezdomnymi zwierzętami” nie ma nic wspólnego z ich „wylapywaniem” (względnie „odławianiem”) do schronisk, o jakim mowa w przepisach u.o.z., z następujących powodów:

- Wylapywanie bezdomnych zwierząt nie jest działalnością regulowaną i nie wymaga zezwolenia organu gminy, co wynika wprost z treści § 5 ust 1 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 usunięte z katalogu zadań gmin na mocy art. 2 ustawy z dnia 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (czego ani gminy, ani SKO zdają się nie zauważać), zatem nie pozostaje aktualnie w żadnym związku z zadaniem określonym w 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.

Tym samym, materiał dowodowy, na który powołuje się SKO w żadnej mierze nie uzasadnia tezy orzeczenia, że przedsiębiorca odławiając bezdomne zwierzęta z terenów gmin innych niż Gmina Nowa Wieś Lęborska i następnie umieszczając je w schronisku w Małoszycach, nie naruszył warunków udzielonego mu zezwolenia na prowadzenie schroniska.

2.

SKO zdaje się powoływać na definicję schroniska dla zwierząt zawartą w u.o.z., określającą taki zakład jako „miejsce opieki”. Najprawdopodobniej tym celu SKO powołało się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13.11.2013 r., sygn. akt II SA/Łd 558/13 (na marginesie skarżący wskazuje, że orzeczenie to zapadło w zasadniczo innej sprawie – o stwierdzenie nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt). Wyrok ten mówi m. in. o „idei instytucji schronisk dla zwierząt”, które mają im zapewniać opiekę. Jednak skarżący zmuszony jest wytknąć gołosłowność tej tezy z racji na jej rażącą ogólność.

Zarówno WSA w Łodzi, jak i SKO (choć WSA nie podziela już powyższego poglądu, o czym szerzej w pkt. 3 niniejszej skargi), najwyraźniej umknęło, że schroniska dla zwierząt opisane w u.c.p.g. nie są instytucjami powołanymi dla jakiejś szczytnej idei (dobro, ochrona zwierząt), lecz stanowią wyłącznie działalność gospodarczą. W istocie, cel działania schronisk dla bezdomnych zwierząt nie jest dostatecznie określony w przepisach prawa, a w ogóle nie jest określony na gruncie u.c.p.g. Warto w tym miejscu pamiętać, że „idea” ustanowienia schronisk dla bezdomnych zwierząt w Polsce pojawiła się po raz pierwszy w przepisach administracyjnych z 1961 r. i jednoznacznie przypisywała takim zakładom cel uśmiercania zwierząt bezdomnych (w załączeniu Pismo Okólne Nr 48 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 03.10.1961 r. L. dz. URT-IV/92/61 w sprawie uregulowania zagadnienia bezpiecznych psów i kotów na terenie miast). Te przepisy o schroniskach dla zwierząt nadal formalnie obowiązywały w momencie uchwalenia u.c.p.g. w dniu 13.09.1996 r., w której do dzisiaj nie określono celu prowadzenia schronisk, a termin „opieka” w ogóle się tam nie pojawia. Przepisy z 1961 r. utraciły ważność dopiero w dniu 17.10.1997 r., tj. w dniu wejścia w życie nowej Konstytucji, która wyeliminowała tego typu akty z katalogu źródeł prawa. Nie spowodowało to jednak, aby w u.c.p.g. wskazano w końcu jakiś (jakikolwiek) cel działania schronisk dla zwierząt. Zatem twierdzenie, że schroniska dla zwierząt w rozumieniu u.c.p.g. mają prawem przypisany cel dobra zwierząt, ich ochrony i opieki nad nimi, razi dowolnością, gdyż nie ma żadnej podstawy prawnej.

3.

Jednocześnie SKO w skarżonej decyzji odrzuciło (poprzez przemilczenie) orzecznictwo sądownoadministracyjne, w którym przyjęto, że obszar działalności schroniska dotyczy miejsc

pochodzenia przyjmowanych zwierząt. W związku z tym, skarżący zwraca uwagę, że Naczelny Sąd Administracyjny, w fundamentalnym dla tego typu spraw wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, odkodował 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 Naczelnym Sądem Administracyjnym – 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.)

Co istotne, dnia 31.08.2017 r., wyrokiem sygn. akt II OSK 3038/15, NSA oddalił skargę kasacyjną przedsiębiorcy prowadzącego schronisko dla zwierząt w Wojtyszkach, złożoną od wyżej cytowanego wyroku WSA w Łodzi, podtrzymując swoją wcześniejszą argumentację nt obszaru działania schroniska dla zwierząt.

Na uwagę zasługuje również kolejny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18.05.2017 r., sygn. akt II SA/Łd 154/17, zapadły w analogicznym stanie faktycznym i identycznym stanie prawnym jak w niniejszej sprawie:

(...) 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

ponyższe 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. (str. 7 uzas.)

W niniejszej sprawie SKO nie kwestionuje, że obszar działalności wskazany przedmiotowym zezwoleniem obejmuje teren Gminy Nowa Wieś Lęborska i że schronisko dla zwierząt w Małoszycach od 2010 r., wbrew zapisom zezwolenia, przyjęło setki psów spoza tej gminy. SKO nie wyciąga jednak z tych niespornych faktów właściwych wniosków. Tym samym, zarzut naruszenia art. 7, art. 77 § 1 i art. 138 § 2 k.p.a. pozostaje zasadny, a skarga usprawiedliwiona.

Nadto przypomnieć należy, iż **zadaniem własnym gmin jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk.** Zadanie to formułuje art. 11 ust. 1 u.o.z. Schroniska mogą być natomiast prowadzone przez przedsiębiorców w ramach ich działalności gospodarczej, ale w żadnym razie, co oczywiste, nie jest to ich ustawowy obowiązek. Przedsiębiorcy ci bowiem działają w czysto komercyjnym celu i w ramach swobody działalności gospodarczej. Ale ponieważ zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki nie jest przypisane domniemanej „instytucji schronisk” (o czym w pkt. 2 skargi), lecz właśnie gminom, dlatego owa swoboda przedsiębiorców nie jest w tym przypadku nieograniczona, gdyż 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. Wyraźnie podkreślił to NSA w w/w 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. 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.)

Końcowo podnieść należy, iż SKO ponownie czyni skarżącemu Stowarzyszeniu zarzut z faktu, że wykorzystało ono swoje uprawnienia wynikające z art. 31 k.p.a. (str. 3 uzas.). Tymczasem nie jest rolą skarżącego wzywanie przedsiębiorcy do zaniechania naruszania warunków zezwolenia. Organizacja społeczna może jedynie zainicjować takie działanie organu gminy poprzez złożenie wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia. Trudno więc obciążać skarżącego skutkami

błędnej oceny prawnej ustalonego stanu faktycznego dokonanej przez organ gminy, czego efektem było w przedmiotowej sprawie niewezwanie przedsiębiorcy do niezwłocznego zaniechania naruszania warunków określonych w zezwoleniu.

Na marginesie niniejszej skargi i bez związku z jej zarzutami, skarżący zmuszony jest wytknąć niesumienność cechującą działania SKO. Otóż w przebiegu niniejszego postępowania SKO zdaje się notorycznie „zapominać”, że skarżące Stowarzyszenie posiada w nim status uczestnika na prawach strony i że należy je informować o wszelkich czynnościach podejmowanych w sprawie i z urzędu doręczać pisma, a już z całą pewnością rozstrzygnięcia zapadłe przed SKO, od których przysługuje środek odwoławczy. Tymczasem skarżący dowiaduje się o fakcie ich wydania i o ich treści wyłącznie w wyniku własnych aktów staranności. I tak, decyzja z dnia 02.12.2015 r., znak: SKO.463.11.2015, wysłana została do Stowarzyszenia dopiero w czerwcu 2016 r., natomiast skarżoną aktualnie decyzję z dnia 03.03.2017 r., znak: SKO.463.6.2017, nadano dnia 03.08.2017 r., dopiero wskutek monitu wystosowanego przez skarżącego w dniu 24.07.2017 r. Wynika stąd, że obie decyzje w sposób jałowy dla losów postępowania „przeleżały w szufladzie” SKO aż 11 miesięcy. W ocenie skarżącego opieszałość organu administracyjnego i celowe przewlekanie czasu trwania postępowania ma na celu wyłącznie ochronę interesów finansowych przedsiębiorcy naruszającego warunki zezwolenia i umożliwienie mu bezproblemowego doczekania do samoistnego jego wygaśnięcia, które nastąpi dnia 29.04.2020 r. (dla przypomnienia: wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia przedmiotowego zezwolenia pochodzi z dnia 05.08.2015 r., a do dzisiaj sprawa ta nie doczekała się prawomocnego rozstrzygnięcia).

W załączeniu:

- *Pismo Okólne Nr 48 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 03.10.1961 r. L. dz. URT-IV/92/61 w sprawie uregulowania zagadnienia bezpańskich psów i kotów na terenie miast*
- *2 odpisy skargi wraz z załącznikiem*
- *odpis KRS skarżącego*

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz