



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, 08.06.2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Łodzi

za pośrednictwem

Samorządowego Kolegium Odwoławczego

w Skierniewicach

Skarga na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Skierniewicach

z dnia 20.04.2018 r., znak: KO.4113.39.2018

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, składa skargę na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Skierniewicach, zwanego dalej: SKO, z dnia 20.04.2018 r., znak: KO.4113.39.2018 (doreczone dnia 09.05.2018 r.), utrzymujące w mocy postanowienie Wójta Gminy Bielawy z dnia 15.02.2018 r., znak: RPG.6140.7.2018, odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją znak: RPG.6140.31.2016, Wójta Gminy Bielawy z dnia 21.12.2016 r., zezwalającą Jolancie Wojciechowskiej i Tomaszowi Wojciechowskiemu, współnikom TOMVET – PSIAKOWO s. c. Jolanta i Tomasz Wojciechowscy, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Kwestionowanemu postanowieniu skarżący **zarzuca** naruszenie (wskutek niezastosowania) przepisu art. 138 § 2 k.p.a. w zw. z art. 144 k.p.a. w zw. z art. 31 § 1 k.p.a., poprzez utrzymanie w mocy postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przez organ I instancji, podczas gdy SKO winno uchylić zaskarżone postanowienie w całości, gdyż zostało ono wydane z naruszeniem przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie, bowiem organ I instancji nie wyjaśnił należycie zakresu sprawy, tj. nie ustalił poprawnie, czy żądanie organizacji społecznej wszczęcia postępowania uzasadnione jest jej celami statutowymi i czy przemawia za tym interes społeczny.

Z uwagi na powyżej sformułowany zarzut **wnoszę o** uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy SKO do ponownego rozpatrzenia.

Uzasadnienie

SKO utrzymało w mocy postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją znak: RPG.6140.31.2016, Wójta Gminy Bielawy z dnia 21.12.2016 r., zezwalającą Jolancie Wojciechowskiej i Tomaszowi Wojciechowskiemu, wspólnikom TOMVET – PSIAKOWO s. c. Jolanta i Tomasz Wojciechowscy, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt., z tej przyczyny, iż nie uznało, aby żądanie skarżącego, złożone w trybie art. 31 k.p.a., uzasadnione było celami statutowymi Stowarzyszenia i aby przemawiał za nim interes społeczny. Stanowisko SKO skarżący uważa za nietrafne, dla przyczyn jak poniżej.

(cele statutowe I)

Przede wszystkim wskazać należy, że zarówno prawo ochrony zwierząt, jak i cele statutowe Stowarzyszenia, stanowią o publicznym zadaniu gmin zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki (art. 11 i 11a ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, zwanej dalej: u.o.z.), co organy administracyjne obu instancji starannie przemilczały. Opieka ta zapewniana jest przez gminy w schroniskach (a przynajmniej tam powinna mieć miejsce). Prowadzenie schronisk jest zaś – w przypadku przedsiębiorców – działalnością regulowaną w sposób określony w ustawie z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej: u.c.p.g. Chronione ustawowo dobro zwierząt naruszane jest więc także przez niewłaściwe wykonywanie zadania nałożonego przez u.o.z. na gminy, na przykład poprzez usuwanie zwierząt ze swojego terenu bez umowy ze schroniskiem lub zawieranie umów o wadliwej i sprzecznej z prawem treści, np. wbrew wymogom i warunkom wynikającym z przepisów o działalności schronisk dla zwierząt, jak również przez brak należytego nadzoru gminy nad działalnością przedsiębiorcy prowadzącego schronisko dla zwierząt na jej terenie, jak to ma miejsce w tym przypadku. Takie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 (zapadłym w analogicznym stanie faktycznym i identycznym stanie prawnym jak w niniejszej sprawie):

(...) 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. (str. 11 uzas. wyroku)

Tym samym, żądanie Stowarzyszenia, by schronisko dla zwierząt prowadzone przez przedsiębiorcę działało z poszanowaniem warunków udzielonego mu zezwolenia i wyłącznie w zakresie obszaru określonego zezwoleniem, służy właściwej realizacji zadań publicznych gmin i wprost realizuje statutowy cel skarżącego, jakim jest ochrona zwierząt.

(cele statutowe II)

Chybiony jest zarzut SKO, że brak jest podstawy prawnej zapisu statutu Stowarzyszenia o sprawowaniu funkcji nadzoru i kontroli nad organem samorządu terytorialnego w zakresie przestrzegania przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska (str. 3 uzas. postanowienia). Skarżący wyjaśnia więc, że chodzi o wszelkie przepisy i prawa odnoszące się do tej materii, stosowane przez kogokolwiek, a nadzór i kontrola, co oczywiste, odbywać się mają w ramach uprawnień nadanych organizacjom społecznym przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego, np. przepis art 31 k.p.a. W świetle tego przepisu, ów „nadzór i kontrola” sprowadza się do tego, że organizacja społeczna może inicjować wszczęcie postępowania administracyjnego, a następnie aktywnie uczestniczyć w nim na prawach strony, ale to rolę organów administracyjnych i ostatecznie sądów administracyjnych jest rozstrzygnięcie o meritum postulatów organizacji. Te uprawnienia organizacji uznaje zresztą samo SKO, podkreślając nieco dalej, że udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym musi odpowiadać racjonalnie uzasadnionej potrzebie *kontroli społecznej* nad postępowaniem administracyjnym (str. 4 uzas. postanowienia). Jak się jednak okazuje te uprawnienia skarżącego SKO honoruje wyłącznie teoretycznie.

(interes społeczny I)

Druga przesłanka wszczęcia postępowania, czyli interes społeczny, polega tu 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 w/w wyrok NSA.

Otóż wedle przepisu art. 11 ust. 1 u.o.z., gmina zobowiązana jest zapewnić opiekę wszystkim bezdomnym zwierzętom znajdującym się na jej terenie. Ustawa nie rozróżnia przy tym, czy zwierzę biega luźno, czy też zostało już zamknięte w jakimś schronisku na terenie tej gminy. Zatem sprowadzanie przez przedsiębiorcę Jolantę Wojciechowską i Tomasza Wojciechowskiego, wspólników TOMVET – PSIAKOWO s. c. Jolanta i Tomasz Wojciechowscy, na teren Gminy Bielawy bezdomnych zwierząt z innych gmin, w celach zarobkowych, stanowi obciążenie gminy, która wydała zezwolenie na prowadzenie schroniska, odpowiedzialnością za los tych zwierząt, zwłaszcza gdyby schronisko przestało

działać (z jakichkolwiek powodów, także losowych). Okoliczność ta wybitnie wpływa na interes społeczny gminy, jej władz, a przede wszystkim mieszkańców, ponoszących ciężary publiczne. Umowy TOMVET – PSIAKOWO s. c. Jolanta i Tomasz Wojciechowscy o regularne przyjmowanie znacznej ilości zwierząt z innych gmin, naruszają cel w jakim prowadzenie schronisk dla zwierząt w ogóle zostało poddane regulacji, a przez to interes społeczny, polegający na właściwej realizacji publicznych zadań gmin co do zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki.

(interes społeczny II)

Postanowienie SKO kwestionuje także interes społeczny Stowarzyszenia w dążeniu do cofnięcia przedsiębiorcy zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt, dlatego jakoby pojęcie „obszaru działalności” rodziło *wątpliwości interpretacyjne* (str. 4 uzas. postanowienia). Na marginesie zauważyć należy, że SKO popełnia błąd przedwczesności, niepotrzebnie wikłając się na tym etapie postępowania w rozważania merytoryczne, do których jednak skarżący odniesie się z ostrożności procesowej.

Argument SKO jest chybiony, albowiem wniosek Stowarzyszenia nie opiera się na własnej autorskiej interpretacji pojęcia „obszaru działalności” wbrew innym interpretacjom. Opiera się natomiast na logicznym odrzuceniu utożsamiania pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g) z pojęciem „miejsca świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.). Stowarzyszenie podnosi, że utożsamienie takie jest niewątpliwie i bezwzględnie niedopuszczalne na tej zasadzie, że pojęcia te rozróżnia konsekwentnie sam ustawodawca, stosując to rozróżnienie wielokrotnie w treści całej u.c.p.g, w tym także do różnych zakresów działalności regulowanej.

Znaczeniowa rozdzielność tych pojęć wynika zatem wprost z samej litery prawa, narzuca się jako oczywista i niewymagająca żadnych zabiegów interpretacyjnych. Stąd też jakakolwiek interpretacja opierająca się na rozmyciu czy zaprzeczeniu tej rozdzielności jest rażąco błędna.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż 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 zw. z art. 9 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1b 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. Art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. wyraźnie wymaga, 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

zezwoleń na prowadzenie schroniska dla zwierząt zawierałoby co najwyżej tylko wskazanie miejsca świadczenia usług (czyli po prostu adres schroniska), a sama działalność mogłaby być prowadzona na terenie całego kraju, a nawet (od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej) Europy. Tym sposobem do schroniska prowadzonego w Piotrowicach mogłyby legalnie trafiać zwierzęta nie tylko z Gminy Bielawy, ale także Ustrzyk Dolnych, Zgorzelca, jak również np. z Rumunii, Grecji czy Portugalii, a niebawem może także z Ukrainy.

Jednak z jakiejś przyczyny ustawodawca wskazania obszaru dla działalności schroniska żąda. Zarówno dla skarżącego, jak i dla NSA w w/w wyroku, intencje ustawodawcy są w tym przypadku jasne: prowadzenie schronisk dla zwierząt jest działalnością regulowaną właśnie po to, aby zapewnić i nadzorować właściwe wykonywanie zadań publicznych, a ograniczenia w przyjmowaniu zwierząt i zapewnienie odpowiedzialności nadzorczej organu wydającego zezwolenie są tu na pierwszym planie i służą dobru zwierząt, misji schronisk, a przez to interesowi społecznemu. Za całkowicie niezrozumiałe należy więc uznać twierdzenie SKO, że w interesie społecznym leży prowadzenie schronisk dla zwierząt, a nie cofanie przedsiębiorcom zezwoleń na taką działalność (str. 4 uzas. postanowienia). Przede wszystkim teza ta razi swoją ogólnością i niedopuszczalnym uproszczeniem. SKO zdaje się całkowicie abstrahować od ram prawnych nadawanych działalności gospodarczej, a w szczególności regulowanej. A przecież ustawy wymóg wskazania w zezwoleniu obszaru działalności, a następnie przestrzeganie tego warunku zezwolenia przez właściwe organy stanowią istotną funkcję gwarancyjną wobec praw zwierząt do należytego traktowania. Dlatego ograniczenie swobody działalności gospodarczej, z jakim mamy do czynienia w przypadku zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt, zawsze uzasadnione jest ważnym interesem społecznym, w tym przypadku - zapewnianiem opieki bezdomnym zwierzętom. Tym samym egzekwowanie warunków udzielonego zezwolenia również wyraża ten sam interes społeczny we wszczęciu postępowania w takiej sprawie, zainicjowanego przez organizację społeczną o odpowiednim celu statutowym. Zaś dopiero w wyniku przeprowadzonego postępowania (przed wszczęciem którego w niniejszej sprawie oba organy administracyjne się wzbraniają), można będzie uznać, czy treść wniosku organizacji społecznej jest merytorycznie zasadna, czy też nie.

(interes społeczny III)

Organy obu instancji zdają się nie dostrzegać, że żadne normy prawa nie gwarantują, aby prowadzenie schroniska dla zwierząt przez przedsiębiorcę było równoznaczne z zapewnianiem im opieki (o opiekuńczym celu działania schronisk mówi u.o.z. tylko w odniesieniu do schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne, natomiast na gruncie u.c.p.g. ten cel nadal pozostaje nieokreślony). Dlatego interes przedsiębiorcy prowadzącego takie schronisko nie może być z góry i

bezkrytycznie uznany za pokrywający się z interesem społecznym. Dzieje się tak dlatego, że **obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom przypisany został nie przedsiębiorcom, lecz gminom**, i że regulacje tego obowiązku znajdują się nie w u.c.p.g., lecz w u.o.z. Z kolei owszem - gmina ma obowiązek opiekowania się bezdomnymi zwierzętami w schronisku, lecz treść owej opieki wynika nie z ustawy, lecz z umów pomiędzy gminą a przedsiębiorcą, zapisów zezwolenia, jakiego gmina udziela przedsiębiorcy, a także nadzoru nad przestrzeganiem jednego i drugiego. Badanie przestrzegania warunków udzielonego zezwolenia ma więc ścisły związek z interesem społecznym zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki. Z kolei jest to zbieżne ze statutowym celem skarżącego Stowarzyszenia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28.10.2016 r., sygn. akt II SA/Kr 1075/16, zapadły na gruncie sprawy zainicjowanej przez skarżącego o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt w Raclawicach:

W interesie społecznym jest należyte i humanitarne traktowanie zwierząt, co wiąże się również z kontrolowaniem przestrzegania zasad postępowania ze zwierzętami, także bezdomnymi. Do sprawowania „społecznej kontroli” w tym zakresie powołane jest właśnie skarżące stowarzyszenie, które w związku ze złożonym wnioskiem stało się uczestnikiem postępowania na prawach strony.

Wójt Gminy Bielawy winien więc wszcząć postępowanie w tej sprawie, a następnie rozstrzygnąć o meritum zarzutów skarżącego. Tym samym dałby szansę przedsiębiorcy do zaprzestania dalszego naruszania prawa i działania zgodnego z zapisem zezwolenia, a wówczas nie będzie mowy o cofaniu zezwolenia i zamykaniu schroniska, czym straszy na końcu uzasadnienia swojego postanowienia SKO (por. przypadek schroniska w Pile, *vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 06.12.2017 r., sygn. akt IV SA/Po 841/17). Z tych powodów skarga niniejsza jest konieczna i uzasadniona.

W załączniku:

- 2 odpisy skargi
- odpis KRS skarżącego

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz