



**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, 19.02.2016 r.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze**

**w Krakowie**

*za pośrednictwem*

**Wójta Gminy Raclawice**

**Odwołanie od decyzji Wójta Gminy Raclawice**

**z dnia 14.01.2016 r., znak: RO.6140.15.8**

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, uczestniczące w postępowaniu na prawach strony, odwołuje się od decyzji Wójta Gminy Raclawice z dnia 14.01.2016 r., znak: RO.6140.15.8, odmawiającej cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Raclawice, znak: RO.6140.1.2011, z dnia 16.09.2011 r., zezwalającą Janowi Michalskiemu, prowadzącemu działalność pod nazwą PLAMA Jan Michalski, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Skarżący wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Decyzji tej skarżący zarzuca naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: u.c.p.g.), poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia, w sytuacji kiedy przedsiębiorca, który je uzyskał, w sposób rażący i od lat dopuszcza się naruszania warunków określonych w zezwoleniu.

## Uzasadnienie

Odmawiając cofnięcia zezwolenia Wójt Gminy Raclawice uznał, że wbrew temu co skarżący twierdził w swoim wniosku z dnia 16.08.2015 r., nie doszło do naruszenia warunków zezwolenia.

Bezsporny jest następujący stan faktyczny: Jan Michalski posiada zezwolenie Wójta Gminy Raclawice na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt i na tej podstawie prowadzi pod adresem Raclawice 91 schronisko, do którego przyjmuje bezdomne zwierzęta z kilkudziesięciu gmin z 2 województw. Obszar działalności objętej zezwoleniem wyznaczony został na *teren gminy Raclawice*.

Spornym jest natomiast ocena faktu przyjmowania przez przedsiębiorcę do przedmiotowego schroniska zwierząt pochodzących z terenu innych gmin niż Gmina Raclawice, tj. gmina, której organ był właściwy do wydania zezwolenia ze względu na miejsce świadczenia usług. Skarżony organ twierdzi, że okoliczność ta nie stanowi naruszenia przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia.

### 1.

Na wstępie podkreślić należy, że nieprawdziwa jest teza skarżonego organu, jakoby Stowarzyszenie twierdziło w swoim wniosku, że powszechnie obowiązujące przepisy prawa zawierają legalną definicję pojęcia „obszaru działalności” (str. 4 decyzji). Stowarzyszenie twierdziło tymczasem, że rozumienie „obszaru” wynika z przepisów u.c.p.g. i z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Następnie, błędny jest wniosek organu, że skoro przepisy prawa nie zawierają legalnej definicji pojęcia „obszaru działalności”, to w celu ustalenia jego rozumienia konieczne jest dokonanie wykładni. Równie uprawniony jest wniosek, że gdyby pojęcie „obszaru działalności” w odniesieniu do działania schronisk dla bezdomnych zwierząt miało mieć inne znaczenie niż takie, jakie ma w języku potocznym i jakie użyte jest w wielu miejscach w u.c.p.g., to ustawodawca zawarł by w tej ustawie legalną definicję szczególnego pojęcia prawnego, jakim ma zamiar się posłużyć.

Oto niektóre z przypadków użycia pojęcia „obszar działalności”, z których wynika oczywiście i bez żadnej wykładni prawnej, że „obszar”, w tym także „obszar działalności”, oznacza po prostu część lub całość terytorium stanowiącego gminę:

art. 2. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:

(...)

12) utrzymują czystość i porządek na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez

względu na kategorię tych dróg;

16) znakują obszary dotknięte lub zagrożone chorobą zakaźną zwierząt.

art. 4 ust. 2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

(...)

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

art. 6 ust 4a. Rada gminy określając stawki opłat, o których mowa w ust. 2, może stosować zróżnicowane stawki w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

art. 6 d ust 2. W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Jest równie oczywiste, że „obszar działalności (regulowanej) przedsiębiorcy” to nie to samo, co „miejsce działalności” (zakład, zlokalizowana infrastruktura, siedziba). W szczególności, jedno nie pokrywa się z drugim w przypadku takich usług jak odbiór odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych, ochrona przed bezdomnymi zwierzętami, a także właśnie prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt. A wszystkie te rodzaje działalności są dozwolone po uzyskaniu zezwolenia, w którym organ gminy zobowiązany jest zawsze ustalić „obszar działalności”, przesądzając przy tym, czy jest to obszar całej gminy, czy też jej określona część.

Na gruncie u.c.p.g. i zezwoleń wydawanych na jej podstawie oczywistym jest również, że „obszar działalności” nie może być określony szerzej niż terytorium gminy – a to z powodów kompetencyjnych. Organ jednej gminy nie może wydawać zezwoleń na działanie w innej gminie. Zwłaszcza w przypadku, gdy każda gmina samodzielnie ustala własne warunki wydawania zezwoleń, a z faktu wydania zezwolenia wynika także nadzór nad korzystaniem z niego.

Podkreślić też należy, że schroniska dla bezdomnych zwierząt, wymagające zezwoleń na gruncie u.c.p.g., realizują zadania gminne określone w innym akcie normatywnym - ustawie z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwanej dalej: u.o.z.). Ta zaś zobowiązuje gminy do zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13: „(...) 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). Oczywiście jest, że w przepisie u.o.z. chodzi tylko o bezdomne zwierzęta występujące na obszarze danej gminy, a nie na obszarze innych gmin. Równie bezsporne jest także, że bezdomne zwierzęta umieszczone w schronisku na terenie jakiejś gminy, są także bezdomnymi zwierzętami na obszarze tej gminy, bo schroniska nie są eksterytorialne. Innymi słowy, zobowiązanie danej gminy do zapewnienia opieki bezdomnemu zwierzęciu nie jest zależne od tego, czy zwierzę takie wałęsa się po terenie gminy, czy też przebywa w schronisku położonym w jej granicach. Zobowiązanie to wynika bowiem wyłącznie z faktu, że zwierzę jest bezdomne i faktu znajdowania się na terenie gminy. W tej sytuacji prawnej, działając wbrew przepisom u.c.p.g. i godząc się na prowadzenie przez przedsiębiorcę schroniska na obszarze większym niż właściwa gmina, jej organ przejmuje w imieniu gminy odpowiedzialność za los zwierząt ze wszystkich gmin, z których trafiły one do danego przedsiębiorcy. W szczególnych przypadkach, takich jak zakaz dalszego prowadzenia schroniska wydany przez Inspekcję Weterynaryjną, ujawnienie znęcania się nad zwierzętami w schronisku, lub zwykle przyczyny losowe, zobowiązanie takie może być bardzo dotkliwe dla gminy i niezgodne z jej słusznym interesem.

## 2.

Interpretując w/w wyrok NSA, Wójt Gminy Raclawice wywiódł wniosek, że gmina może realizować zadania własne przy pomocy przedsiębiorcy, z którym podpisze umowę (str. 6 decyzji). Wniosek taki jest zasadniczo słuszny w swojej ogólności, bo gminy mają gwarantowaną Konstytucją i ustawami swobodę co do wyboru sposobów realizacji swoich zadań gminnych. W szczególności, w realiach sprawy rozpatrywanej przez NSA, jak i sprawy niniejszej, jest to wniosek całkowicie błędny, bo nie ta ogólna zasada było przedmiotem wyroku NSA.

W swoim wyroku NSA polemizował z argumentem, jakoby zawarcie umowy było wystarczającą podstawą prawną do przyjmowania do schroniska zwierząt z innych gmin. Nie zgodził się z tym, tym bardziej, że nawet nie wskazano na konkretne umowy (co stanowiło formalne uchybienie zarówno organu, jak i sądu I instancji). Argument ten został więc oddalony przede wszystkim jako gołosłowny i wykraczający poza ustalenia faktyczne. Stanowisko NSA opierało się na oczywistym założeniu, że

gmina może zawierać umowy o przyjmowanie zwierząt wyłącznie z podmiotem posiadającym zezwolenie na prowadzenie schroniska (zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej) i dotyczyło tego, czy konkretna praktyka była zgodna z zezwoleniem, czy też nie. NSA przesądził przy tym rozumienie pojęcia „obszaru działalności” schroniska (str. 11 uzas. wyroku *in fine*), tj. że jest to zamykający się w granicach właściwej gminy obszar, z jakiego zwierzęta mają trafiać do miejscowego schroniska. Takie stanowisko jest wiążące w sprawie dla niższych instancji, do których sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania. Zapadły na tle w/w 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 (str. 10 uzas.):

„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.”

Na marginesie wspomnieć należy, że NSA w swoim wyroku abstrahuje od okoliczności zapewnienia bądź niezapewnienia zwierzętom w schronisku odpowiednich warunków i opieki oraz wyników kontroli takiej opieki (argument podejmowany w kwestionowanej decyzji Wójta Gminy Raclawice), jako nie mających znaczenia dla sprawy. Tym samym niezrozumiałe jest dezawuowanie przez skarżony organ zarzutów wnioskodawcy, jako dotyczących „wyłącznie formalnych aspektów funkcjonowania schroniska”.

### 3.

Organ zupełnie niepotrzebnie uwikłał się w, niepozostające w związku z treścią wniosku skarżącego, rozważania na temat działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (str. 5 decyzji), podczas gdy, jak sam przyznaje, postępowanie nie odnosi się do tego rodzaju działalności (str. 7 decyzji). Na szczególną krytykę zasługuje całkowicie chybiona teza organu, jakoby ochrona przed bezdomnymi zwierzętami polegała na wylapywaniu bezdomnych zwierząt, podczas gdy:

- 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;
- Od dnia 01.01.2012 r. ochrona przed bezdomnymi zwierzętami przestała być zadaniem własnym gmin (czego same gminy zdają się do dzisiaj nie zauważać), dlatego nie pozostaje aktualnie w żadnym związku z zadaniem określonym w u.o.z. jako „zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wylapywanie”;
- Wylapywanie bezdomnych zwierząt celem umieszczenia ich w schronisku nigdy nie służyło „ochronie przed”, a „ochronie zwierząt”, zgodnie z art. 11 u.o.z., a rozporządzenie w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt, stanowi akt wykonawczy do u.o.z., a nie do u.c.p.g. Zasadniczo inny jest więc przedmiot ochrony, dlatego 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.

W związku z powyższym skarżący wnosi jak we wstępie.

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