



**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, 20.07.2018 r.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze**

**w Sieradzu**

za pośrednictwem

**Wójta Gminy Brąszewice**

**Odwołanie od decyzji Wójta Gminy Brąszewice z dnia 20.06.2018 r.,**

**znak: IT.6140.13.12.2018**

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 Brąszewice z dnia 20.06.2018 r., znak: IT.6140.13.12.2018 (doreczonej dnia 10.07.2018 r.), odmawiającej cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Wojtyszki, gm. Brąszewice, wydanego w dniu 30.03.2012 r. decyzją znak: IT.6140.3.2012, oraz wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

**Uzasadnienie**

**1.**

W uzasadnieniu swojej decyzji skarżony organ przytacza 74 zezwolenia, umowy i uchwały jako podstawy prawne przyjmowania do schroniska w Wojtyszkach zwierząt z wielu innych gmin poza macierzystą Gminą Brąszewice. Jednak w opinii skarżącego, dokumenty te nie uzasadniają decyzji o odmowie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska, bo nic nie wnoszą do sprawy w tym przedmiocie. W szczególności, posiadanie takich zezwoleń przez Longina Siemińskiego oraz

wskazywanie na jego schronisko w uchwałach rad gminnych nie dowodzi, że przedsiębiorca nie przekracza warunków zezwolenia, bo te akty prawne nie legalizują przyjmowania zwierząt z innych gmin i w żaden sposób nie niweczą zawartego w zezwoleniu ograniczenia obszaru działania schroniska do terenu Gminy Brąszewice.

**Relacja między tymi aktami prawnymi a zezwoleniem jest bowiem odwrotna**, gdyż prawo stanowi, że:

*Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie (art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej).*

Uchwały rad gminnych, powierzające zadanie przyjmowania bezdomnych zwierząt do schroniska w Wojtyszkach, którego obszar działania ograniczony jest do Gminy Brąszewice, są więc w tym zakresie niezgodne z prawem, i jako takie nie mogą stanowić osobnej i ważniejszej od zezwolenia podstawy prawnej do przyjmowania zwierząt do przedmiotowego schroniska.

Z kolei zawierane na podstawie tych uchwał umowy cywilnoprawne między organami gmin a przedsiębiorcą Longinem Siemińskim kwalifikują się, na gruncie prawa cywilnego, do uznania ich za nieważne, gdyż stanowią czynność prawną sprzeczną z ustawą, jako zawarte z podmiotem nieuprawnionym (art. 58 k.c.)

## 2.

W uzasadnieniu decyzji Wójt Gminy Brąszewice opiera się na poglądzie, że „obszar działalności”, którego określenie musi zawierać decyzja (art. 8 ust. 1 pkt 2 i 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.) jest tożsamy z „miejscem świadczenia usług”, o którym mówi art. 7 ust. 6 u.c.p.g. Organ stwierdza wręcz, że *wskazany w zezwoleniu obszar działalności schroniska, jako teren gminy Brąszewice, sformułowany został jako miejsce świadczenia usług i ogranicza się jedynie do wskazania miejsca, w którym zlokalizowany jest obiekt służący do wykonywania tego rodzaju działalności* (str. 13 uzas. decyzji).

Ta dezinterpretacja przepisów u.c.p.g., wyraźnie obliczona jest na obejście ustawowego ograniczenia specyficznej działalności, jaką jest prowadzenie schroniska dla zwierząt. Otóż znaczenie pojęcia „obszar działalności” jest zupełnie jasne na gruncie u.c.p.g., co wynika choćby z tego, że użyte jest w jej kilkunastu różnych przepisach zawsze na oznaczenie obszaru całej gminy lub jej części (sektora) przydzielonej do obsługi przez jednego przedsiębiorcę (np. odbieranie odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych, itp.). Określenie „obszaru działalności” jest więc merytorycznym rozstrzygnięciem zawartym w sentencji decyzji. Natomiast „miejsce świadczenia usług”

stanowi ustawowe kryterium ustalenia właściwego terytorialnie organu gminy do samego wydania decyzji o zezwoleniu (w odróżnieniu od zezwoleń wydawanych przedsiębiorcom na podstawie innych ustaw, w których tym kryterium jest np. miejsce siedziby podmiotu).

Rozróżnienie to jest zgodne z systemową wykładnią tego zagadnienia zawartą w przepisach u.c.p.g., a utożsamianie znaczenia tych pojęć jest oczywiście błędne.

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 jej wykonywania 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 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.

Tymczasem ograniczenie działalności schroniska dla zwierząt do obszaru właściwej gminy wynika wprost z przepisu art. 3 ust. 2 u.c.p.g., który mówi, że *gminy zapewniają 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. Wyraźnie 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 zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane.*

Bezskuteczny jest też argument skarżonego organu, jakoby „obszar działalności” budził wątpliwości interpretacyjne (str. 15 uzas. decyzji). Mamy tu bowiem do czynienia z sytuacją, gdy litera ustawy i funkcja tych pojęć ustawowych bezwzględnie nakazuje je rozróżnić, a z kolei nic nie wskazuje na to, by je utożsamiać.

### 3.

W dalszej kolejności nie sposób zgodzić się z tezą uzasadnienia skarżonej decyzji, że *w przypadku zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, obszar działalności należy interpretować przez pryzmat pojęcia „schronisko dla bezdomnych zwierząt”, zdefiniowanego w art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi, spełniające określone ustawowo warunki oraz wymagania* (str. 13 uzas. decyzji). Otóż przytoczona definicja legalna schroniska dla zwierząt na gruncie ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, zwanej dalej: u.o.z., dotyczy schronisk w rozumieniu tejże ustawy, tj. schronisk, które są prowadzone przez organizacje społeczne, gdyż tylko o takich schroniskach mówi ta ustawa i tylko takie prowadzone są **w celu zapewnienia opieki**:

*Organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą zapewniać bezdomnym zwierzętom opiekę i w tym celu prowadzić schroniska dla zwierząt, w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 4 u.o.z.)*

Tymczasem schronisko w Wojtyszkach prowadzone jest na zupełnie innej podstawie prawnej, tj. u.c.p.g., która reguluje prowadzenie schronisk przez przedsiębiorców, bez przypisywania tej działalności jakiegokolwiek celu, a tym bardziej celu opieki.

### 4.

Wskazane w uzasadnieniu skarżonej decyzji 74 zezwolenia na „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami”, udzielone przez gminy Longinowi Siemińskiemu, nie stanowią żadnej osobnej od zezwolenia z dnia 30.03.2012 r. podstawy prawnej dla przyjmowania do schroniska w Wojtyszkach zwierząt wylapywanych w tych gminach, gdyż gminy z powodów zasadniczych nie mogą zlecać komukolwiek działań „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”. **Tak określone zadanie publiczne gmin zostało bowiem wykreślone z u.c.p.g. nowelizacją z 2011 r., a zatem jednoznacznie i od dawna znajduje się ono poza sferą ich zadań** (tym bardziej niepokojącym jest, że faktu tego nie zauważyły ani gminy, ani co gorsza sądy administracyjne). Ustawodawca pozostawił jednak samą instytucję zezwoleń na tę działalność, z czego należy wnosić, że przedsiębiorca, który uzyskał takie zezwolenie może prowadzić działania „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” na zlecenie dowolnych podmiotów, w każdym razie innych niż gminy. Wskazać przy tym należy, że działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” nie jest i nie była nigdy i nigdzie sprecyzowana - co stanowiło zresztą główny powód usunięcia jej z katalogu zadań własnych gmin. Z pewnością jednak nie

polegała ona na „wylapywaniu zwierząt”, o czym poniżej.

Wskazane w uzasadnieniu decyzji zezwolenia, umowy i uchwały łączące gminy z przedsiębiorstwem Longina Siemińskiego opisują przedmiot usługi jako „wylapywanie”, „odławianie”, „przyjmowanie do schroniska”, „zapewnianie miejsca”, „zapewnianie opieki”, itp. - a więc używają pojęć określających zadanie publiczne gmin określone w innej ustawie, tj. u.o.z. W tym miejscu należy jednak jak najmocniej podkreślić, że gminy w najzupełniej chybiony sposób dobierają zezwolenia do zadań, a czynią tak najwyraźniej przykładając małą wagę do istotnej różnicy celów działania, wynikającej z różnicy dobra chronionego - czystość i bezpieczeństwo wedle u.c.p.g. vs. dobro samych zwierząt wedle u.o.z. Przywołane zezwolenia na przewidzianą w u.c.p.g. „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami” stanowią więc mają, w sposób całkowicie nieuprawniony, element realizacji zadania „zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wylapywania” określonego w u.o.z. Tymczasem wylapywanie bezdomnych zwierząt to działalność niekoniecznie gospodarcza, określona w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt, zwanym dalej: rozporządzenie. Delegację ustawową do wydania tego rozporządzenia stanowił przepis u.o.z. (art. 11 ust. 2), nie u.c.p.g. Wylapywanie jest działalnością **niewymagającą zezwolenia** (niepodlegającą regulacji). I dalej, § 4 rozporządzenia wyraźnie stanowi, iż w zakres przedmiotowy wylapywania wchodzi:

- 1) przeprowadzenie wylapywania
- 2) przewiezienie i **umieszczenie zwierząt w schronisku.**

Takie określenie instytucji wylapywania ściśle koresponduje na gruncie u.o.z. z ustawowym wymogiem, by uchwały rad gminnych obejmowały „zapewnianie miejsca w schronisku” (art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z.), a także z zakazem wylapywania bezdomnych zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schronisku (art. 11 ust. 3 u.o.z.).

Wskazując na zasadniczą niestosowność wydawanych przez gminy zezwoleń na „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami”, ale traktując je jako formalnie obowiązujące akty prawne, należy zbadać, co z nich wynika dla istotnej kwestii niniejszego postępowania, tzn. czy prawo dopuszcza, aby zezwolenie Wójta Gminy Braszewice na prowadzenie schroniska dla zwierząt przez Longina Siemińskiego obejmowało przyjmowanie zwierząt z innych gmin, czy też to wyklucza. W szczególności zaś chodzi o rozumienie ustawowych pojęć „obszaru działalności” i „miejsca świadczenia usług”.

Dla porządku najpierw trzeba przypomnieć, że udzielanie zezwoleń na działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, jak i „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”, określone jest tymi samymi przepisami rozdziału 4 u.c.p.g., zatem podlegają one tej samej wykładni odpowiednich przepisów.

74 gminy udzieliły Longinowi Siemińskiemu zezwoleń na działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, kierując się słusznym założeniem, że właściwość terytorialna ich organów nie wynika tu z miejsca siedziby podmiotu w Wojtyszkach w Gminie Brąszewice, lecz z obszaru działalności na ich własnym terenie, z którego będą wylapywane zwierzęta. Stąd osobne zezwolenia z każdej gminy, a nie np. jedno od Wójta Gminy Brąszewice. Przesądza o tym przepis art. 7 ust. 6 u.c.p.g, który mówi jednoznacznie o właściwości terytorialnej wynikającej z „miejsce świadczenia usług” - w tym przypadku usługi wylapywania bezdomnych zwierząt.

Jak wskazano powyżej, usługa „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” nie została nigdy sprecyzowana w przepisach prawa, ale gminy faktycznie (choć całkowicie bezpodstawnie) utożsamiają ją z usługą wylapywania, o jakiej mowa w u.o.z. i rozporządzeniu o wylapywaniu. Tam zaś usługa ta znajduje szczególne określenie jako suma czynności „przeprowadzenia wylapywania” i czynności „przewiezienia i umieszczenia w schronisku”. Godząc się - siłą rzeczy - na utożsamienie „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” z „wylapywaniem”, o jakim mowa w u.o.z., należy konsekwentnie uznać, że **czynność składowa „wylapywania”, jaką jest „umieszczenie w schronisku” *vel* „zapewnianie miejsca w schronisku”, podlega tak samo rozumianej właściwości terytorialnej gminy, jak czynność składowa „przeprowadzenia wylapywania”**. A skoro z konkretnych zezwoleń wynika, że czynność „przeprowadzenia wylapywania” może mieć miejsce tylko na terenie konkretnej gminy, to także czynność „umieszczeniu w schronisku” może mieć miejsce wyłącznie na terenie tejże gminy. Jeśli mimo to, treść niektórych zezwoleń stanowi, że czynność składowa usługi wylapywania jaką jest umieszczanie w schronisku („zapewnianie miejsca”, „przyjmowanie”, itp.), będzie realizowana na terenie innej gminy niż ta udzielająca zezwolenia, to nieuchronnie decyzje takie dotknięte są rażąco wadą prawną, polegającą na naruszeniu przepisów o właściwości terytorialnej organu wydającego zezwolenie.

Reasumując, należy stwierdzić, że liczne zezwolenia, umowy i uchwały, wyliczone w uzasadnieniu skarżonej decyzji w intencji wskazania podstaw faktycznych i prawnych dla przyjmowania przez Longina Siemińskiego zwierząt z wielu gmin, dowodzą czegoś wręcz przeciwnego. Po pierwsze, posługiwanie się zezwoleniami na działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” jest, w kontekście zadań publicznych gmin, zasadniczo niedorzeczne, bo wylapywanie zwierząt i umieszczanie ich w schronisku na zlecenie gmin jest czynnością z zakresu „ochrony zwierząt”, a nie z zakresu „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”. Po drugie zaś, nawet jeśli pogodzić się, że w tym konkretnym przypadku jest to działalność czysto faktycznie regulowana zezwoleniami na „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami”, to z regulacji tej logicznie i jasno wynika, że wylapane zwierzęta mogą być umieszczane wyłącznie w schronisku znajdującym się na terenie tej samej gminy, gdzie zostały wylapane, a zatem nie w schronisku Longina Siemińskiego.

## 5.

Konsekwentnie lokalny charakter usług komunalnych dotyczących bezdomnych zwierząt ma istotne uzasadnienie systemowe. Zajmowanie się nimi jest zadaniem publicznym gmin, a z ustawowej definicji zwierząt bezdomnych wynika, że te wylapane i umieszczone w schroniskach nadal są bezdomne, co rodzi odpowiedzialność gminy także za zwierzęta zgromadzone przez przedsiębiorcę w schronisku posadowionym na jej terenie. Dopóki są to zwierzęta z macierzystej gminy, to odpowiedzialność taka jest oczywista i realizuje się przez nadzór organu gminy nad przestrzeganiem zezwolenia na prowadzenie schroniska oraz przez nadzór nad przestrzeganiem zawartej z przedsiębiorcą umowy o przyjmowanie zwierząt do tego schroniska. Natomiast w przypadku, gdy przedsiębiorca gromadzi zwierzęta z innych gmin, odpowiedzialność za nie miejscowej gminy budzi wątpliwości. Gdyby przedsiębiorca zaprzestął prowadzenia działalności (obojętne z jakich powodów, np. losowych lub prawnego zakazu wykonywania działalności), może zabraknąć odpowiedzialnych za los zwierząt oraz za porządek i bezpieczeństwo. W przypadku Longina Siemińskiego, który w celu zysku zgromadził kilka tysięcy bezdomnych psów z wielu gmin, a schronisko w Wojtyszkach jest największe w Europie i bynajmniej nie jest to powód do dumy dla Polski, odpowiedzialność za te zwierzęta ze strony niewielkiej gminy wiejskiej Brąszewice jest iluzoryczna, biorąc pod uwagę skalę problemu ewentualnego zastępczego zajęcia się zwierzętami.

Z systemowego punktu widzenia **przyjmowanie do schroniska zwierząt z innych gmin jest możliwe i legalne tylko na podstawie porozumienia międzygminnego lub umowy związku gmin**, tj. legalnego przekazywania sobie między gminami swoich zadań publicznych lub wspólnej ich realizacji. Natomiast zawieranie przez gminę umowy z przedsiębiorcą z innej gminy niejako za jej plecami jest wykluczone przez rygory ustawowe, które w tej szczególnej dziedzinie nie tylko poddają tę działalność gospodarczą regulacji, ale także narzucają jej ściśle lokalny zakres terytorialny.

Podsumowując, uzasadnienie skarżonej decyzji wskazuje, że dla Wójta Gminy Brąszewice ostatecznym kryterium oceny działania schroniska dla zwierząt jest zdrowie publiczne (bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne), a także że zadanie publiczne gmin polegające na wylapywaniu zwierząt bezdomnych i umieszczaniu ich w schroniskach, podporządkowane jest zadaniu „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” (nawet wówczas, gdy lata temu usunięto je z katalogu zadań gmin). Takie stanowisko jest niestety całkowitym zaprzeczeniem prawnej ochrony zwierząt bezdomnych.

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