



**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, 16.11.2018 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi**

*za pośrednictwem*

**Samorządowego Kolegium Odwoławczego**

**w Sieradzu**

**Skarżący:**

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt

ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów

**Organ:**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu

**Skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu**

**z dnia 27.09.2018 r., znak: SKO.4163/10/18**

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 Sieradzu (zwanego dalej: SKO) z dnia 27.09.2018 r., znak: SKO.4163/10/18, utrzymującą w mocy decyzję Wójta Gminy Brąszewice z dnia 20.06.2018 r., znak: IT.6140.13.12.2018, odmawiającą cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Brąszewice z dnia 30.03.2012 r., znak: IT.6140.3.2012, na prowadzenie przez Longina Siemińskiego działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia 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 ustalenia, czy prowadzący schronisko dla zwierząt 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***

SKO utrzymało w mocy decyzję Wójta Gminy Brąszewice z dnia 20.06.2018 r., znak: IT.6140.13.12.2018, odmawiającą cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Brąszewice z dnia 30.03.2012 r., znak: IT.6140.3.2012, zezwalającą Longinowi Siemińskiemu na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

SKO argumentowało (str. 14-15 uzas. skarżonej decyzji), że określony w zezwoleniu obszar działalności schroniska, jako teren Gminy Brąszewice, umożliwi prowadzącemu schronisko przyjmowanie do niego bezdomnych zwierząt także spoza terenu Gminy Brąszewice, a takie działanie nie narusza warunków udzielonego zezwolenia

Z rozumowaniem SKO nie sposób zgodzić się z następujących powodów:

Wnioskowanie, na którym zbudowana jest część motywacyjna uzasadnienia decyzji SKO (po słowach *SKO zważyło, co następuje*), zasadzone jest na istotnych błędach interpretacyjnych dotyczących norm u.c.p.g. oraz ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwanej dalej: u.o.z.).

## ***I. „wylapywanie” a „ochrona przed bezdomnymi zwierzętami”***

***(str. 9, 10 i 11 uzas. skarżonej decyzji)***

SKO błędnie rozpoznało treść norm prawnych określających działanie schroniska dla zwierząt poprzez przyjęcie, że Longin Siemiński działa na podstawie zezwoleń z gmin na prowadzenie działalności „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, przez co rozumie „zezwolenia na wylapywanie psów” (str. 9/10 decyzji).

Działalność Longina Siemińskiego polegająca na wylapywaniu zwierząt z 74 gmin (wymienionych na str. 10 uzas. decyzji), celem umieszczenia ich w schronisku, określona jest w przepisach wykonawczych do u.o.z. ( rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt) jako nie wymagająca zezwolenia, a w szczególności dozwolona każdemu pomiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą (§5). Wylapywanie bezdomnych zwierząt celem umieszczenia ich w schronisku (§4) jest zadaniem własnym gmin wedle art. 11 ust. 1 u.o.z. i realizacja (nieregulamentowana) takiego właśnie zadania publicznego zlecana jest przez gminy przedsiębiorcy Longinowi Siemińskiemu.

Zapewnianie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami nie jest zadaniem publicznym gmin. Co więcej, zostało przez ustawodawcę usunięte z u.c.p.g. w 2011 r., a więc jeszcze przed wydaniem zezwolenia dla Longina Siemińskiego będącego przedmiotem niniejszej sprawy.

W u.c.p.g. przewidziane jest wydawanie zezwoleń na działalność z zakresu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (art. 7 ust. 1 pkt 3), lecz ustawa nie określa, na czym taka ochrona polega. Jednak na czymkolwiek miałyby polegać, nie leży w sferze zadań publicznych gmin i nie ma na gruncie prawa żadnego związku z wylapywaniem bezdomnych zwierząt do schronisk, które jest zadaniem publicznym gmin, opisanym szczegółowo w w/w rozporządzeniu wykonawczym do u.o.z. i nie wymaga zezwolenia (nie jest działalnością regulowaną).

Z powyższych powodów, utożsamianie pojęcia i praktyki wylapywania bezdomnych zwierząt na zlecenie gmin z pojęciem ochrony przed bezdomnymi zwierzętami nie ma żadnych podstaw prawnych, logicznych ani semantycznych. W decyzji nie wskazano też żadnych argumentów za takim utożsamieniem. A więc fakt, że gminy umieszczające bezdomne zwierzęta w schronisku w Brąszewicach udzielały L. Siemińskiemu zezwoleń na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami, nie ma żadnego znaczenia dla niniejszej sprawy, w której chodzi o prowadzenie schroniska wymagającego zezwolenia wedle przepisów u.c.p.g., które to schronisko realizuje zadanie publiczne wylapywania i umieszczania bezdomnych zwierząt w schronisku, określone w u.o.z. i rozporządzeniu wykonawczym do niej. Nie ma bowiem żadnego znaczenia jaką inną działalność (ewentualnie wymagającą też innych zezwoleń) prowadzi przedsiębiorca L. Siemiński.

## II. interpretacja „obszaru działalności”

(str. 14 uzas. skarżonej decyzji)

Decyzja SKO opiera się na jednym istotnym poglądzie, wyrażonym jasno na str. 14 uzas. decyzji:

*Określenie „obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt – teren gminy Brąszewice”, należy rozumieć w ten sposób, iż schronisko, jako obiekt prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, winno być usytuowane w granicach administracyjnych gminy Brąszewice.*

Taka interpretacja pojęcia „obszaru działalności” jest błędna i nie do utrzymania. Wynika to z zestawienia treści trzech przepisów u.c.p.g.:

- „Na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt wymagane jest uzyskanie zezwolenia” (art. 7 ust. 1 pkt 4)
- „Zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.” (art. 7 ust. 6)
- „Zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem” (art. 9 ust. 1 pkt 2)

Ustawodawca wyraźnie rozróżnia więc „miejsce świadczenia usług” od „obszaru działalności objętej zezwoleniem”. Podstawowe zasady wykładni przepisów prawa nie dopuszczają by zakładać, że ustawodawca używając różnych terminów w tym samym akcie prawnym miał na myśli to samo. Już sam ten argument, na poziomie litery prawa, falsyfikuje pogląd, na jakim opiera się skarżona decyzja.

Za bezsporne trzeba przyjąć, że „miejsce świadczenia usług” jest niewątpliwie owym „obiektem prowadzenia działalności”, o jakim mowa w uzasadnieniu decyzji, a więc obszarem gruntu (działką) zajmowanym przez zakład przedsiębiorcy L. Siemińskiego. Natomiast utożsamienie dwóch pojęć ustawowych, tj. „miejsca świadczenia usług” z „obszarem działalności” prowadzi do logicznej niespójności. Przedmiotem władczego rozstrzygnięcia w formie decyzji byłaby wtedy okoliczność, która jednocześnie jest przesłanką dopuszczalności decyzji. Wójt Gminy Brąszewice nie może bowiem stanowić w swej decyzji o tym, że schronisko ma być usytuowane w granicach Gminy Brąszewice, bo gdyby nie było, to w ogóle nie mógłby wydać decyzji o zezwoleniu, z powodu braku właściwości miejscowej organu powołanego do wydania decyzji.

Do ustalenia pozostaje natomiast, co ustawodawca miał na myśli mówiąc o „obszarze działalności objętej zezwoleniem”, skoro jest to coś innego niż „miejsce świadczenia usług”. Łatwo to stwierdzić, gdyż termin „obszar” był i jest używany w u.c.p.g. zawsze w znaczeniu terytorium całej gminy („obszar gminy”) lub części takiego terytorium (np. obszary zagrożone chorobą, zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach, obszary deratyzacji, obszar możliwy do obsługi przez jednego

przedsiębiorcę, itd.). Termin „obszar” oznacza w tej ustawie zawsze terytorialny zakres obowiązywania pewnych norm, w tym zakres terytorialny działania przedsiębiorców świadczących usługi komunalne, które siłą rzeczy dokonywane są poza jakimś zakładem (infrastrukturą zlokalizowaną na jakiejś działce). Na przykład usługi deratyzacji, opróżniania szamb czy odbioru odpadów komunalnych. W odróżnieniu od siedziby firmy deratyzacyjnej, zlewni ścieków czy wysypiska odpadów komunalnych. Jeśli na obszarze gminy działa wielu takich przedsiębiorców, wtedy konieczny jest podział obszaru gminy na obszary działalności każdego z nich. W tym kontekście terminu „obszar działalności” w odniesieniu do schroniska dla zwierząt nie sposób rozumieć inaczej niż obszar, z którego dostarczane są do schroniska bezdomne zwierzęta, tzn. obszar gdzie są wylapywane, bądź skąd są doprowadzane. Obszar działalności określony zezwoleniem oczywiście nie może wykraczać poza terytorium gminy, bo wójt danej gminy nie jest władny zezwolić przedsiębiorcy na działanie na terenie innej gminy. Ma tu zastosowanie wyjątek od reguły, że zezwolenia na działalność regulowaną obowiązują na terenie całego kraju (75a ust. 1 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej).

Takie rozumienie terminu „obszar” potwierdza też przepis art. 7 ust. 5 u.c.p.g. Mówi on, że gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy działalność, o której mowa w ust. 1 (w tym schroniska dla zwierząt), na zasadach określonych w ustawie, nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń, o których mowa w ust. 1, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń. Sformułowanie o „prowadzącym na obszarze własnej gminy działalność” jednoznacznie odnosi się do przyjmowania zwierząt z własnej gminy. Spójność regulacji przepisu art. 7 u.c.p.g. wymusza wręcz tożsame rozumienie obszaru, na który zezwolenie otrzymuje przedsiębiorca. Zezwolenie uzyskuje przecież na wykonywanie tego samego zadania.

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 mógł 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.

Jednocześnie skarżący zauważa, iż omawianą wyżej kwestię w sposób stanowczy rozstrzygnięto w orzecznictwie, w którym przyjęto, że obszar działalności schroniska dotyczy miejsc pochodzenia przyjmowanych zwierząt. I tak, 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 Braszewice 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 Braszewice stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy.* (str. 10 uzas.)

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 powyższe 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.*

*Nie sposób zgodzić się z argumentacją Kolegium, że za prezentowanym przez organy rozumieniem "obszaru działalności" przemawia wykładnia celowościowa, wskazująca na zasadność przyjmowania zwierząt z terenu innych gmin niż ta, która wydawała zezwolenie i na której terenie schronisko się znajduje, z uwagi na dobro zwierząt i ich ochronę przed niehumanitarnym traktowaniem.*

Skarżący za słuszne uznaje odniesienie się również do innych argumentów przytoczonych w skarżonej decyzji. W szczególności należy dostrzec istotne skutki przyjętej przez SKO wykładni pojęcia „obszar” na gruncie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Na str. 15 uzas. decyzji wskazano, iż takie rozumienie „obszaru” ma uzasadnienie ekonomiczne (z kolei argumentacja skarżącego wymuszałaby „lokalne” sprawowanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami).

Praktyczne aspekty tego stanowiska prezentowanego przez SKO są takie, że w stosunku do przedsiębiorstwa L. Siemińskiego zasadą jest, iż zwierzęta bezdomne w wielkiej liczbie napływają do schroniska spoza Gminy Brąszewice, która wydała zezwolenie na prowadzenie schroniska. W odniesieniu do podanego na stronie 15 uzas. skarżonej decyzji argumentu ekonomicznego (realizacja zadania opieki nad bezdomnymi zwierzętami wymagałaby działania schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie każdej gminy - ew. związku międzygminnego), należy wskazać na realne niebezpieczeństwo naruszenia interesu społecznego mieszkańców gminy, która zezwała na stworzenie tak wielkiego schroniska na jej terenie, jak to prowadzone przez L. Siemińskiego. Wystarczy wyobrazić sobie sytuację, w której przedsiębiorca upadnie, albo z jakichś względów działalność przestanie mu się opłacać (działalność gospodarcza prowadzona jest przecież dla zysku). Wówczas Gmina Brąszewice „dostanie” 3000 psów. Innymi słowy, schronisko to nie miejsce służące kumulowaniu gigantycznych ilości bezdomnych psów (celem zarabiania na pobieraniu od każdego zwierzęcia dziennej stawki utrzymania), a racjonalnym i ekonomicznym wydaje się tworzenie małych, gminnych schronisk i jak najszybsze wydawanie zwierząt nowym właścicielom, co na pewno jest skuteczniejsze w schroniskach działających (pozyskujących i wydających zwierzęta) lokalnie.

Skarżący zwraca również uwagę na błędne ustalenia faktyczne powołane przez SKO jako podstawa rozstrzygnięcia. W uzasadnieniu decyzji wskazano (str. 12), iż prowadzone kontrole nie ujawniły poważniejszych uchybień w zakresie opieki sprawowanej nad zwierzętami w zakładzie L. Siemińskiego. Tymczasem w sprawie objętej postępowaniem przygotowawczym PR 2 Ds 781/2016 Pr. Rej. Sieradz, w części dotyczącej znęcania się przez L. Siemińskiego nad zwierzętami w prowadzonym przez niego schronisku, aktualnie przed Sądem Rejonowym w Sieradzu toczy się postępowanie karne sygn. akt II K 659/17 (oskarżonym jest Longin Siemiński). Kwestia odpowiedzialności karnej oskarżonego L. Siemińskiego za znęcanie się nad zwierzętami w jego schronisku nie jest więc, jak chce tego SKO, prawomocnie rozstrzygnięta.

W ocenie skarżącego przywołane wyżej argumenty wskazują na łamanie warunków zezwolenia przez przedsiębiorcę, zatem decyzja SKO utrzymująca w mocy decyzję organu I instancji odmawiającą cofnięcia zezwolenia, winna zostać uchylona.

*W załączeniu:*

*- odpis KRS*

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