



**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 Olsztynie**

*za pośrednictwem*

**Samorządowego Kolegium Odwoławczego**

**w Olsztynie**

**Skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie**  
**z dnia 07.08.2017 r., znak: SKO.61.37.2017**

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 Olsztynie (zwanego dalej: SKO) z dnia 07.08.2017 r., znak: SKO.61.37.2017 (doręczoną dnia 21.08.2017 r.), utrzymującą w mocy decyzję Nr 1/2017 Wójta Gminy Mrągowo z dnia 10.05.2017 r., znak: RBK.6140.1.5.2014-2017, odmawiającą cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Nr 1/2014 Wójta Gminy Mrągowo z dnia 24.11.2014 r., zezwalającą Tomaszowi Wieleba na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na 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 Bagienicach Małych 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

W skarżonej decyzji SKO argumentowało, że przedmiotowe zezwolenie nie zawiera zapisu wskazującego *wprost*, iż zwierzęta znajdujące się w schronisku dla bezdomnych zwierząt w Bagienicach Małych mają pochodzić tylko i wyłącznie z terenu Gminy Mrągowo, jak również, nie zawiera *zakazu* zawierania umów na przyjmowanie zwierząt z innych gmin niż gmina, na której terenie znajduje się schronisko (str. 3 uzas. decyzji). Jakkolwiek SKO przyjmuje za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie (wyrok z dnia 28.06.2016 r., sygn. akt II SA/Ol 453/16), że w zezwoleniu określono obszar działalności i jest nim teren Gminy Mrągowo: (str. 8 uzas. wyroku):

*(...) w pkt. 1 decyzji z dnia 24 listopada 2014 r., określono obszar działalności podmiotu, który wystąpił o wydanie zezwolenia przez wskazanie, że działalność ta będzie prowadzona na terenie obszaru administracyjnego Gminy Mrągowo, w miejscowości Bagienice Małe gm. Mrągowo, na działce nr 170/3 obręb Bagienice Małe, obszar działalności objętej zezwoleniem wynika również z zapisów pkt. 2 ppkt. 1, w którym odniesiono się do aktów prawa miejscowego (...),*

jednak w ocenie SKO przyjmowanie do schroniska w Bagienicach Małych zwierząt spoza wskazanego obszaru nie stanowi naruszenia postanowień zezwolenia.

Tymczasem, wymogi formułowane przez SKO względem treści zezwolenia są chybione, gdyż nie znajdują uzasadnienia w przepisach prawa. Otóż wbrew temu co twierdzi SKO, niepotrzebne jest zamieszczanie w zezwoleniu dodatkowych zapisów, które *wprost* określałyby, z jakiego terenu mają pochodzić zwierzęta umieszczane w schronisku, ani tym bardziej *zakazów* zawierania umów z gminami innymi niż Gmina Mrągowo. Te oczywiste nakazy i zakazy wynikają bowiem właśnie z określenia w decyzji obszaru działalności objętej zezwoleniem. Inaczej zapis art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. byłby zbędny.

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 mógłby 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 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.

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 ponownie zwraca uwagę, iż 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 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwanej dalej: 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 wyłapanych poza granicami Gminy Braszewice 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 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.*

Podsumowując: SKO nie kwestionuje, iż obszar działalności wskazany przedmiotowym zezwoleniem obejmuje jedynie teren Gminy Mrągowo i że schronisko dla zwierząt w Bagienicach Małych od lat współpracuje z ok. 10 gminami, wskutek czego, wbrew zapisom zezwolenia, przyjmuje ok. 150 psów rocznie spoza Gminy Mrągowo. 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.

Końcowo 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 natomiast mogą być prowadzone przez przedsiębiorców w ramach ich działalności gospodarczej (jak to mam miejsce w niniejszej sprawie), ale w żadnym razie, co oczywiste, nie jest to ustawowy obowiązek przedsiębiorców. 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”, 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.)*

Na marginesie skarżący wskazuje, iż całkowicie niezrozumiały i niepotrzebny jest wywód SKO zawarty w ostatnim akapicie str. 3 uzasadnienia skarżonej decyzji. SKO analizuje tam ewentualną odpowiedzialność przedsiębiorcy za prowadzenie bez zezwolenia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, aby ostatecznie stwierdzić, że zagadnienie to nie ma znaczenia z punktu widzenia niniejszej sprawy. I słusznie, gdyż istotą wniosku skarżącego, jak i całego postępowania jest przecież zarzut naruszania przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia w zakresie prowadzenia działalności schroniska dla zwierząt poza obszarem wynikającym z zezwolenia. Po co w takim razie SKO zajmuje się kwestiami dla sprawy irrelevantnymi i zaciemniającymi jej obraz?

*W załączeniu:*

*- 2 odpisy skargi*

*- odpis KRS skarżącego*

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