



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, 08.05.2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

za pośrednictwem

Samorządowego Kolegium Odwoławczego

w Warszawie

Skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie

z dnia 16.03.2017 r., znak: KOA/32/Ni/17

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 Warszawie (zwanego dalej: SKO) z dnia 16.03.2017 r., znak: KOA/32/Ni/17 (doręczoną dnia 06.04.2017 r.), utrzymującą w mocy decyzję Burmistrza Nasielska z dnia 16.11.2016 r., Nr 311/2016, odmawiającą cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Nasielska, znak: ROŚ.6134-54/2/09, z dnia 26.11.2009 r., zezwalającą Fundacji „Centrum Ochrony Środowiska” z/s w Nasielsku na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Kwestionowanej decyzji skarżący zarzuca naruszenie przepisu 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 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: 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

I.

SKO utrzymało w mocy decyzję Burmistrza Nasielska, odmawiającą cofnięcia zezwolenia dla Fundacji „Centrum Ochrony Środowiska” z/s w Nasielsku na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. SKO zdaje się swoje stanowisko motywować niejednorodnością orzecznictwa co do znaczenia określenia „obszar działalności objętej zezwoleniem”. Pomimo to, aprobatę SKO zyskał wyłącznie pogląd, zgodnie z którym przez obszar działalności objętej zezwoleniem w przypadku schroniska dla zwierząt należy rozumieć *miejsce w którym zlokalizowany jest obiekt lub obiekty, służące do wykonywania tego rodzaju działalności, a nie miejsce pochodzenia zwierząt* (str. 2 uzas. decyzji). Taka interpretacja pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, utożsamiająca go z „miejscem świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.), musi być jednak uznana za błędną.

Przed wszystkim pojęcia te rozróżnia sam organ I instancji w przedmiotowym zezwoleniu. Pkt 1 sentencji decyzji wskazuje bowiem miejsce świadczenia usług – *miejsce Chrczynno 142, Gmina Nasielsk, działka nr ewidencyjny 353/1*, natomiast pkt 2 wprost określa obszar prowadzenia działalności objętej zezwoleniem – *teren Miasta i Gminy Nasielsk*. Rozróżnienie to jest zgodne z zasadą racjonalnego ustawodawcy (który na określenie różnych zjawisk używa różnych pojęć) oraz z systemową wykładnią tego zagadnienia zawartą w przepisach u.c.p.g.

U.c.p.g., na podstawie której udzielane są zezwolenia, posługuje się pojęciem „obszaru działalności” w odniesieniu do usług komunalnych w 13 różnych przepisach, ale zawsze w znaczeniu części lub całości terytorium właściwej gminy. Ustawa posługuje się również pojęciem „miejsca świadczenia usług” w znaczeniu lokalizacji jakiegoś zakładu na terytorium tej czy innej gminy, wywodząc z tego właściwość wójta/burmistrza/prezydenta do wydania zezwolenia. Utożsamienie znaczenia tych pojęć jest więc oczywiście błędne - a tak właśnie uczyniło SKO w skarżonej decyzji.

Ograniczenie działalności zakładu (w tym przypadku 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.

Z drugiej strony SKO odrzuciło orzecznictwo sądowoadministracyjne, w którym przyjęto, że obszar działalności schroniska dotyczy miejsc pochodzenia przyjmowanych zwierząt. I tak, NSA w 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 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 Naczelny Sąd Administracyjny – 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.)

II.

SKO zdaje się powoływać na definicję schroniska dla zwierząt zawartą w u.o.z., określającą taki zakład jako „miejsce opieki”. I tak, SKO stwierdza m. in. że:

W każdym schronisku dla zwierząt może znaleźć schronienie każde zwierzę, które potrzebuje schronienia, niezależnie od tego skąd przybywa. (...) Celem przepisów dotyczących zasad budowy schronisk niewątpliwie jest dobro zwierząt i ich ochrona przed niehumanitarnym traktowaniem (str. 2 uzas. decyzji).

Skarżący zmuszony jest wytknąć gołosłowność tych tez z racji na ich ogólność.

Otóż schronisko zawsze, w znaczeniu potocznym, kojarzone jest z miejscem świadczenia usług (utrzymywania zwierząt), lecz skoro ustawodawca osobno nakazał określanie w zezwoleniu „obszaru działalności” - co w rozumieniu „obszaru” oznacza wskazaną część lub całość terytorium właściwej gminy - to oznacza to obszar pochodzenia zwierząt. W przeciwnym razie należałoby przyjąć, że ustawodawca wyobrażał sobie schronisko jako zakład o powierzchni całej gminy, albo też, że dopuszczał, by organ gminy zezwalał przedsiębiorcy na działalność na terenie gminy obcej.

Ponadto, definicja zawarta w u.o.z. nie ma zastosowania do zezwoleń wydawanych na podstawie u.c.p.g. (jak w niniejszej sprawie), gdyż dotyczy obiektu schroniska, którego infrastruktura musi spełniać wymagania sanitarno-epidemiologiczne nadzorowane przez Inspekcję Weterynaryjną w ramach działania administracji rządowej. Natomiast zezwolenie dla schroniska wydawane na podstawie u.c.p.g. nie dotyczy obiektów (infrastruktury), lecz działalności (prowadzenia schroniska) i związane jest z zadaniem gminy wobec bezdomnych zwierząt, określonym jako „zapewnianie opieki oraz wylapywanie”. W tym kontekście, wymóg określania „obszaru działalności objętej zezwoleniem” niewątpliwie oznacza obszar, z jakiego pochodzą (wylapywane są) bezdomne zwierzęta przyjmowane do schroniska. Umieszczanie bezdomnych zwierząt w schroniskach jest wręcz częścią czynności wylapywania – por. § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt. Również z tego powodu wniosek jakoby schroniska prowadzone przez przedsiębiorców nie były ograniczane ze względu na pochodzenie zwierząt, jest całkowicie bezzasadny.

SKO umknęło bowiem najwyraźniej, że schroniska dla bezdomnych zwierząt opisane w u.c.p.g. nie są instytucjami powołanymi dla jakiejś szczytnej idei (dobro, ochrona zwierząt), lecz stanowią wyłącznie działalność gospodarczą. W istocie, cel działania schronisk dla bezdomnych zwierząt nie jest dostatecznie określony w przepisach prawa, a w ogóle nie jest określony na gruncie u.c.p.g. Warto w tym miejscu pamiętać, że idea ustanowienia schronisk dla bezdomnych zwierząt w Polsce pojawiła się po raz pierwszy w przepisach administracyjnych z 1961 r. i jednoznacznie przypisywała takim zakładom cel uśmiercania zwierząt bezdomnych (w załączeniu do skargi Pismo Okólne Nr 48 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 03.10.1961 r. L. dz. URT-IV/92/61 w sprawie uregulowania zagadnienia bezpańskich psów i kotów na terenie miast). Te przepisy o schroniskach dla zwierząt nadal formalnie obowiązywały w momencie uchwalania u.c.p.g. w dniu 13.09.1996 r., w której do dzisiaj nie określono celu prowadzenia schronisk, a termin „opieka” w ogóle się tam nie pojawia. Przepisy z 1961 r. utraciły ważność dopiero w dniu 17.10.1997 r., tj. w dniu wejścia w życie nowej Konstytucji, która wyeliminowała tego typu akty z katalogu źródeł prawa. Nie spowodowało to jednak, aby w u.c.p.g. wskazano w końcu jakiś (jakikolwiek) cel działania schronisk dla zwierząt. Zatem twierdzenie, że schroniska dla zwierząt w rozumieniu u.c.p.g. mają prawem przypisany cel „dobra zwierząt i ich

ochrony”, razi dowolnością, gdyż nie ma żadnej podstawy prawnej.

Ponadto, oba organy administracyjne zdają się nie zauważać, że zadaniem **własnym gmin jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk**. Tzn. że zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki nie jest przypisane żadnej domniemanej „instytucji schronisk”, lecz gminom (publiczne zadanie gmin określone w art. 11 ust. 1 u.o.z.). Dlatego prawidłowa realizacja tego zadania publicznego wymaga, by działalność schronisk, regulowana na gruncie u.c.p.g., była ściśle związana z właściwością terytorialną gmin, tj. ich kompetencjami i odpowiedzialnością.

Z kolei powoływany przez SKO na poparcie swojego stanowiska art. 7 ust. 5 u.c.p.g. pozostaje bez związku z niniejszą sprawą.

Po pierwsze, Fundacja „Centrum Ochrony Środowiska” z/s w Nasielsku, prowadząca schronisko w Chrcynnie, nie stanowi gminnej jednostki organizacyjnej Gminy Nasielsk (która na prowadzenie schroniska dla zwierząt nie musiałaby uzyskiwać zezwolenia), gdyż jest odrębnym od struktur tej Gminy przedsiębiorcą działającym na jej terenie i takie zezwolenie (wraz z określonym obszarem prowadzenia działalności) miała obowiązek uzyskać.

Po drugie, przepis art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej: u.s.g.) mówi, że gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Z kolei zadania publiczne gmin wyliczone są w art. 7 ust. 1 u.s.g., a ponadto o zadaniach publicznych gmin mogą stanowić przepisy ustaw odrębnych (jak to jest właśnie w przypadku zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki i ich wylapywania, określonego w u.o.z.). Oczywistym jest więc, że brzmienie przepisu art. 7 ust. 5 u.c.p.g. uwzględnia wykonywanie zadań publicznych wskazanych m. in. w u.o.z. przez gminną jednostkę organizacyjną w ramach związków lub porozumień międzygminnych, kiedy to gminna jednostka organizacyjna jakiejś gminy realizuje te zadania w imieniu i na rachunek swojej gminy oraz innych gmin skupionych w związku lub porozumieniu. Ponieważ prawo daje możliwość gminnej jednostce organizacyjnej prowadzenia zadań wynikających z u.o.z. w ramach związków lub porozumień międzygminnych również na obszarze innych gmin, stąd zastrzeżenie w przepisie art. 7 ust. 5 u.c.p.g., w którym mowa o prowadzeniu działalności na obszarze własnej gminy - wówczas gminna jednostka organizacyjna nie ma obowiązku uzyskania zezwolenia, chociaż musi spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń.

SKO umknęło więc, że gminna jednostka organizacyjna zasadniczo może prowadzić różnorodną działalność gospodarczą na terenie różnych gmin (oczywiście wyłącznie w przypadkach przewidzianych odrębnymi przepisami). Natomiast jeśli gminna jednostka organizacyjna prowadzi schronisko dla zwierząt, to czyni to wyłącznie jako przejaw realizacji zadania własnego gminy

określonego w u.o.z. i jest to możliwe wyłącznie w ramach związków lub porozumień międzygminnych. Tymczasem SKO w ogóle zaniechało rozważań na ten temat, kwitując to krótkim „pomijając związki międzygminne” (str. 2 uzas. decyzji).

III.

Podkreślić również należy, iż SKO w żaden sposób nie odniosło się do nieprawdziwych twierdzeń organu I instancji, jakoby Fundacja „Centrum Ochrony Środowiska” z/s w Nasielsku decyzją z dnia 26.11.2009 r. uzyskała zezwolenie jednocześnie na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Tymczasem zarówno wniosek Fundacji, jak i przedmiotowe zezwolenie dotyczyły wyłącznie prowadzenia schroniska. Rozważania Burmistrza Nasielska nt zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami wskazują więc, że organ podejmując skarżone rozstrzygnięcie czynił to bez podstawowej znajomości istotnych składników swojej własnej decyzji oraz zakresu udzielonego zezwolenia. Fakt ten nie doczekał się jednak żadnej krytyki ze strony SKO.

Całkowicie na marginesie skarżący wskazuje, iż SKO analizowało stan prawa na dzień 12.12.2014 r., będący rzekomo datą wydania przedmiotowego zezwolenia, podczas gdy w rzeczywistości wydane ono zostało dnia 26.11.2009 r. (str. 1 uzas. decyzji).

Ponadto, w sprawie nie istnieje żadne „postanowienie”, dla którego argumentacji SKO deklarowało przychyłność (str. 2 uzas. decyzji).

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz

W załączeniu:

- *Pismo Okólne Nr 48 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 03.10.1961 r. L. dz. URT-IV/92/61 w sprawie uregulowania zagadnienia bezpańskich psów i kotów na terenie miast*
- *odpis skargi wraz z załącznikiem*
- *odpis KRS skarżącego*