



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, 16.08.2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

za pośrednictwem

Samorządowego Kolegium Odwoławczego

w Warszawie

Skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie
z dnia 26.06.2017 r., znak: KOA 3394/Ni/15

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 26.06.2017 r., znak: KOA 3394/Ni/15 (doręczoną dnia 17.07.2017 r.), utrzymującą w mocy własną decyzję z dnia 14.10.2015 r., sygn. KOA 2546/Ni/15, odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Nr 65/2015 Wójta Gminy Jabłonna z dnia 04.05.2015 r., zezwalającej Fundacji „Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Józefowie” z/s w Józefowie, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Kwestionowanej decyzji skarżący zarzuca:

- naruszenie przepisu art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., poprzez odmowę stwierdzenia w części nieważności decyzji, pomimo iż została ona wydana z naruszeniem przepisów o właściwości;
- naruszenie przepisu art. 19 k.p.a., poprzez uznanie, że organ gminy nie narusza przepisów o właściwości miejscowej, wydając na obszar całego kraju zezwolenie na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej: u.c.p.g.

Uzasadnienie

Kwestionowane zezwolenie wskazuje jako obszar działalności prowadzenia schroniska dla zwierząt *teren Rzeczypospolitej Polskiej*, tj. teren wykraczający poza właściwość terytorialną organu Gminy Jabłonna. Sprzeczne z prawem określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem powoduje, że zostało ono wydane z naruszeniem przepisów o właściwości miejscowej, tj. art. 19 k.p.a. Decyzja taka winna więc zostać unieważniona na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a w części noszącej element naruszający prawo (zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23.02.1998 r., sygn. akt OPS 6/97, dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w części).

Tymczasem SKO nie dopatrzyło się w treści zezwolenia żadnych kwalifikowanych wad, w tym naruszenia przepisów o właściwości. Owszem, SKO przyznaje, iż naruszenie każdego rodzaju właściwości przez organ administracyjny przy wydawaniu decyzji administracyjnej powoduje jej nieważność, bez względu na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia. Dzieje się tak dlatego, że przepisy o właściwości mają charakter bezwzględnie obowiązujący, a organy administracyjne z urzędu muszą przestrzegać swojej właściwości. Pomimo to, i pomimo że SKO ustala, iż kwestionowana decyzja z całą pewnością wskazuje obszar działalności objętej zezwoleniem jako *teren Rzeczypospolitej Polskiej*, jednak SKO nie widzi w tym nic nagannego, co mogłoby skutkować unieważnieniem decyzji jako wydanej z naruszeniem przepisów o właściwości.

SKO uzasadnia swoje stanowisko wybiórczą analizą przepisów u.c.p.g. Dla SKO wystarczającym jest więc ustalenie, że zgodnie z art. 7 ust. 6 u.c.p.g. zezwolenia udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. W niniejszej sprawie przedmiotowe schronisko dla zwierząt położone jest na obszarze Gminy Jabłonna, a więc uprawnionym do wydania decyzji był wójt tej gminy, co w sprawie miało miejsce. SKO nie stwierdza zatem naruszenia przepisów o właściwości, pomimo że obszar działalności objętej zezwoleniem określony jako teren Rzeczypospolitej Polskiej zawiera nie tylko teren Gminy Jabłonna, ale również teren 2477 pozostałych polskich gmin, na których obszarze Wójt Gminy Jabłonna nie ma żadnych zdolności do załatwiania spraw indywidualnych, a więc właściwości miejscowej. Powyższe spowodowane jest nieuwagą SKO, któremu umknęło, że zadanie publiczne gminy bynajmniej nie ogranicza się do wylapywania bezdomnych zwierząt i umieszczania ich w schronisku, lecz obejmuje także bezterminową opiekę nad nimi po umieszczeniu w schronisku (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt oraz wykonawcze rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt z dnia 26.08.1998 r.). Schroniska nie są więc – jak sądzi SKO - niezależnymi od gmin instytucjami publicznymi, prowadzonymi przez przedsiębiorców w nieograniczony sposób chronionymi zasadą swobody

wykonywanej działalności, gwarantującymi opiekę każdemu, bez względu na pochodzenie bezdomnemu zwierzęciu. Są one bowiem wykonawcami publicznego zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki w imieniu i na rachunek konkretnych gmin. Ten fakt wyznacza realną „właściwość” relacji gmina-schronisko, która powinna znajdować formalne odbicie w zezwoleniu, poprzez odpowiednie określenie miejsc pochodzenia zwierząt (tj. właśnie „obszaru działalności objętej zezwoleniem”).

Umieszczanie dowolnych wylapywanych bezdomnych zwierząt w dowolnych schroniskach, często bez wiedzy i zgody gminy właściwej dla położenia schroniska, nie gwarantuje im opieki, więc mija się z celem zadania publicznego. Często nawet mu zaprzecza, bo jest przyczyną znanych patologii, tj. nieznanego lub okrutnego losu wylapywanych zwierząt. Tymczasem SKO stwierdza, że „brak jest przepisów, które ograniczałyby tego rodzaju aktywność wyłącznie do obszaru gminy, na terenie której zostało zlokalizowane schronisko” (str. 4 uzas. decyzji *in fine*). Jest to jednak ustalenie z gruntu fałszywe i chybione. Otóż art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej stanowi zasadę, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawniają do wykonywania tej działalności 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. 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., który w przypadku zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt nakazuje, aby w treści zezwolenia określony został obszar działalności objętej zezwoleniem. To jest właśnie przepis, który ogranicza tego rodzaju działalność gospodarczą i daje podstawy do uprawnionej ingerencji w swobodę jej wykonywania. Jeśli ustawodawca z jakis przyczyn (o czym poniżej) nakazał wskazanie w zezwoleniu obszaru działalności nią objętej, to w żaden sposób wymóg ten nie może być zrealizowany w ten sposób, że organ gminy określi go jako teren RP, a więc najszerszej jak tylko można dla terenów podlegających polskiemu prawodawstwu. Oprócz rażącego naruszenia przepisów o właściwości, taka realizacja nakazu ustawodawcy jest bowiem fikcją i w rzeczywistości skutkuje omijaniem celu, w jakim działalność ta w ogóle została poddana regulacji, tj. ochrony *nadrzędnego interesu publicznego*. Definicja tego interesu, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 04.03.2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, upatruje go m. in. w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i *zdrowiu zwierząt*.

Wydawane przez organ gminy zezwolenia na prowadzenie schronisk przez przedsiębiorców są aktami stosowania prawa miejscowego, tj. uchwał rad gminnych o warunkach wydawania takich zezwoleń (art. 7 ust. 3 u.c.p.g.). Skoro prawo miejscowe gminy może być i z zasady jest różne od prawa miejscowego innych gmin, to również akty stosowania tego prawa nie mogą naruszać prawa innych gmin do uchwalania i stosowania właściwych sobie, często odmiennych, rozwiązań prawnych dotyczących zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki. Choćby z tego powodu określany w

zezwoleń obszar działalności schronisk nie może przekraczać obszaru obowiązywania prawa miejscowego właściwej gminy. Analizując dalej, z punktu widzenia u.c.p.g., prowadzenie schronisk jest działalnością regulowaną właśnie po to, aby zapewnić i nadzorować właściwe wykonywanie zadań publicznych, a ograniczenia w przyjmowaniu zwierząt i zapewnienie odpowiedzialności nadzorczej organu wydającego zezwolenie są tu na pierwszym planie i służą dobru zwierząt, misji schronisk, a przez to interesowi społecznemu. Doskonale dostrzegł to i wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13:

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. W ten tylko sposób zapewniona zostanie realizacja zadania gminy polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt.

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 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.

SKO ani jednym słowem nie odniosło się do w/w orzecznictwa przytoczonego przecież we wniosku skarżącego o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Stanowisko SKO prezentowane w skarżonej decyzji jest sprzeczne również z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 31.01.2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1477/13 (zapadłym w analogicznych okolicznościach faktycznych i identycznym stanie prawnym jak w niniejszej sprawie):

Odnosząc się do kwestii obszaru działania schroniska, który został określony jako teren całej Polski

stwierdzić należy, że zgodnie z art. 7 ust. 6 zezwolenia, o których mowa w ust. 1 udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Zatem powinno się odnieść możliwość prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt do terenu gminy Raclawice. (str. 8 uzas. wyroku).

Wyrok ten skutkował stwierdzeniem nieważności decyzji Wójta Gminy Raclawice z dnia 16.09.2011 r., nr RO.6140.1.2011, zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt w Raclawicach, w zakresie jej pkt. 1 określającego obszar prowadzenia działalności jako teren Polski (decyzja SKO w Krakowie z dnia 27.05.2014 r., znak: SKO.DG/4131/3/2014).

Na marginesie podkreślić należy, iż powoływany przez SKO wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13.11.2013 r., sygn. akt II SA/Łd 558/13, dotyczył sprawy o zasadniczo odmiennym stanie faktycznym. Otóż zezwolenie kwestionowane w tamtym postępowaniu w ogóle nie zawierało wskazania obszaru działalności schroniska dla zwierząt, co w ocenie skarżącego stanowiło rażące naruszenie prawa, podczas gdy w niniejszej sprawie obszar działalności został określony, tym niemniej z naruszeniem przepisów o właściwości. Ponadto wyrok ten sprzeczny jest z poglądem na temat obszaru działania schroniska dla zwierząt wyrażonym w w/w orzeczeniach innych sądów administracyjnych.

Wobec wszystkich powyższych uwarunkowań prawnych, w jakich działają schroniska dla zwierząt, określenie obszaru działania schroniska w zezwoleniu Wójta Gminy Jabłonna jako teren Rzeczypospolitej Polskiej jest ewidentnym naruszeniem przepisów o właściwości. Z tego względu wniosek skarżącego z dnia 11.08.2015 r. o unieważnienie w części kwestionowanej decyzji pozostaje słuszny i zasadny. Tymczasem SKO w nieuprawniony sposób forsuje tezę o nieograniczoności swobody działalności gospodarczej, nawet w sytuacji jak niniejsza, w której istnieją wyraźne przepisy, które w tę swobodę ingerują. Ten błąd SKO zasługuje na krytykę, stąd skarga jest konieczna i uzasadniona.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz

W załączeniu:

- odpis KRS Stowarzyszenia
- 2 odpisy skargi