



**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, 19.01.2017 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi**

*za pośrednictwem*

**Samorządowego Kolegium Odwoławczego**

**w Skierniewicach**

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

**z dnia 01.12.2016 r., znak: SKO.4007-27/16**

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 Skierniewicach (zwanego dalej: SKO) z dnia 01.12.2016 r., znak: SKO.4007-27/16 (doręczoną dnia 20.12.2016 r.), utrzymującą w mocy decyzję Wójta Gminy Kutno z dnia 15.09.2016 r., znak: PR.s.6140.20.7.2016, odmawiającą cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Kutno, znak: PR.s.6140.10.2.2016, z dnia 02.03.2016 r., zezwalającą Zbigniewowi Moraczewskiemu, Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt Domowych „PRZYJACIEL”, z siedzibą w Kotliskach 13, gm. Kutno, 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***

#### ***1.***

SKO utrzymało w mocy decyzję Wójta Gminy Kutno, odmawiającą cofnięcia zezwolenia dla przedsiębiorcy Zbigniewa Moraczewskiego na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt z siedzibą w Kotliskach 13, gm. Kutno. SKO swoje stanowisko umotywoowało *niejednolitością orzecznictwa*, co do znaczenia określenia „obszar działalności objętej zezwoleniem”. Pomimo to, aprobatę SKO zyskał wyłącznie pogląd, zgodnie z którym przez obszar działalności objętej zezwoleniem należy rozumieć *miejsce położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom* (str. 4 uzas. decyzji). Taka interpretacja pojęcia „obszaru prowadzenia działalności” musi być jednak uznana za błędną.

U.c.p.g., na podstawie której udzielane są zezwolenia, posługuje się pojęciem „obszaru działalności” w odniesieniu do usług komunalnych w trzynastu 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.

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 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.

Kolejnym istotnym, a jednak nielogicznym stwierdzeniem SKO w uzasadnieniu decyzji jest:

*W związku z tym uprawnione jest przyjęcie, że schronisko jest obiektem kojarzonym z miejscem, w którym bezdomne zwierzęta zostaną umieszczone bez względu na miejsce, miejscowość, w której zostanie znalezione, odłowione lub porzucone.* (str. 4 uzas. decyzji)

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.

## 2.

W uzasadnieniu swojej decyzji SKO wskazuje na wykładnię celowościową przepisów o schroniskach dla zwierząt. Jednak w tym przypadku wykładnia celowościowa przepisów u.c.p.g. jest wyjątkowo ryzykowna.

Widać to zresztą w niekonsekwencjach samego uzasadnienia skarżonej decyzji, gdy na str. 3 SKO stwierdza, że *nydawanie takich zezwoleń wynika z obowiązku gmin do utrzymania czystości i porządku na swoim terenie*, zaś na str. 5 uzas. stwierdza, że *„celem przepisów dotyczących zasad budowy schronisk niewątpliwie jest dobro zwierząt i ich ochrona przed niehumanitarnym traktowaniem”*.

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. Przepis o zezwoleniach na prowadzenie schronisk dla zwierząt pochodzi bowiem z pierwotnej wersji u.c.p.g. z 1996 roku, gdy w ówczesnym stanie prawnym schroniskami nazywano zakłady regularnego uśmiercania bezdomnych zwierząt. Pismo Okólne Nr 48 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 03.10.1961 r., L. dz. URT-IV/92/61, w sprawie uregulowania zagadnienia bezpieczeństwa psów i kotów na terenie miast, określało taki cel i sposób działania schronisk w sposób bardzo szczegółowy. Te przepisy o schroniskach dla zwierząt nadal formalnie obowiązywały w momencie uchwalenia u.c.p.g. w 1996 roku, w której nie określono celu prowadzenia schronisk. 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. Zatem twierdzenie, że schroniska dla zwierząt w rozumieniu u.c.p.g. mają jakiś prawem przypisany cel (ideę) „dobra zwierząt i ich ochrony”, nie ma żadnej podstawy prawnej i należy je traktować wyłącznie w kategoriach nadużycia.

Cel działania schronisk dla zwierząt można wywodzić z definicji zawartej w ustawie z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, która mówi o „opiece”, ale odnosi się to wyłącznie do schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne, a nie do schronisk jako przedsiębiorstw gospodarki komunalnej, wymagających zezwolenia. Zresztą definicja ta odsyła do kolejnej ustawy - z dnia 11.03.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, a więc procedur nadzoru weterynaryjnego nad spełnianiem wymogów ochrony innego dobra niż ochrona zwierząt, a

mianowicie „zdrowia publicznego”.

Z powyższych powodów zupełnie niesłuszne jest opieranie się przez SKO na chybionym poglądzie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (wyrok z dnia 23.09.2016 r., sygn. akt II SA/GI 618/16), jakoby *celem przepisów dotyczących zasad budowy schronisk niewątpliwie jest dobro zwierząt i ich ochrona przed niehumanitarnym traktowaniem. Przyjęcie wykładni, iż do schroniska na terenie gminy mogą być przyjmowane zwierzęta "pochodzące " tylko z terenu tej gminy będzie skutkowało zaprzeczeniem celu wspomnianej regulacji.*

Równie nieuprawniony jest inny pogląd orzecznictwa, cytowany z wyroku z dnia 13.11.2013 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (sygn. akt II SA/Łd 558/13), jakoby ograniczenie schronisk do przyjmowania zwierząt wyłącznie z obszaru właściwej gminy stało *„w sprzeczności z ideą ustanowienia instytucji w postaci schronisk dla bezdomnych zwierząt, które przecież mają umożliwić opiekę nad zwierzętami”*. W wyroku tym brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia, dlaczego pewną niejasno uregulowaną działalność gospodarczą sąd uznał za „instytucję”, która została „ustanowiona” w myśl jakiejś „idei”. Na marginesie skarżący wskazuje, iż wyrok ten zapadł na tle zasadniczo innej sprawy - o unieważnienie decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt, a nie na gruncie postępowania o cofnięcie takiego zezwolenia.

Z drugiej strony SKO odrzuciło orzecznictwo sądownoadministracyjne, 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 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, 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 Brąszewice stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy. (str. 10 uzas.)*

Zrozumiałym jest, że interpretując jakikolwiek przepisy dotyczące zwierząt, wszyscy - a więc i sądy - powinni kierować się ogólnymi przesłankami humanitaryzmu i mieć na uwadze dobro zwierząt. Temu właśnie powinno służyć ściśle i literalne stosowanie przepisów o zezwoleniach dla schronisk dla zwierząt, z których wynika ograniczenie przyjmowania zwierząt wyłącznie do terenu właściwej gminy. W przeciwnym razie dochodzi do takich sytuacji jak właśnie w przedmiotowym schronisku w Kutnie, gdzie gromadzone są bezdomne zwierzęta z min. 50 gmin z 4 województw, a śmiertelność sięga 98% ilości zwierząt przyjętych (w załączniku raport Inspekcji Weterynaryjnej z wizytacji schroniska w Kutnie za 2014 r. oraz akt oskarżenia z dnia 30.06.2016 r. przeciwko Zbigniewowi Moraczewskiemu o znęcanie się nad zwierzętami w prowadzonym schronisku - Sąd Rejonowy w Kutnie, sygn. akt II K 446/16).

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

*W załączniku:*

- raport Inspekcji Weterynaryjnej z wizytacji schroniska w Kutnie za 2014 r.
- akt oskarżenia z dnia 30.06.2016 r. przeciwko Zbigniewowi Moraczewskiemu
- 2 odpisy skargi wraz z załącznikami
- odpis KRS skarżącego