



**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, 26.07.2017 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu**

*za pośrednictwem*

**Samorządowego Kolegium Odwoławczego**

**w Pile**

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

**z dnia 12.05.2017 r., znak: SKO.4152.616.4.2017.OŚO**

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 Pile, zwanego dalej: SKO, z dnia 12.05.2017 r., znak: SKO.4152.616.4.2017.OŚO (doręczoną dnia 26.06.2017 r.), utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta Pily z dnia 28.02.2017 r., znak: GKM-VI.7080.1.2016, odmawiającą cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Prezydenta Miasta Pily, znak: GKM.X.7080.1.2013, z dnia 20.03.2013 r. (zmienioną decyzją Prezydenta Miasta Pily, znak: GKM.X.7080.1.2016, z dnia 13.01.2016 r.), zezwalającą firmie VET-ZOO SERWIS, lek. wet. Zenon Jażdżewski, ul. M. Konopnickiej 62, 64-980 Trzcianka, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk 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 Pile-Leszkowie 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 Prezydenta Miasta Piły, odmawiającą cofnięcia zezwolenia dla firmy VET-ZOO SERWIS, lek. wet. Zenon Jażdżewski, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt. Na wstępie podkreślenia wymaga, iż sam organ I instancji konsekwentnie rozróżnia w przedmiotowym zezwoleniu *miejsce świadczenia usług* (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.) od *obszaru działalności objętej zezwoleniem* (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.). Pkt II ppkt 2 sentencji decyzji wskazuje bowiem miejsce wykonywania działalności – *Miasto Piła, ul. Na Leszku 4*, natomiast w pkt. II ppkt. 1 zezwolenia określono obszar prowadzenia działalności – *Gmina Piła*. 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.

W niniejszej sprawie poza sporem pozostają więc następujące fakty:

- obszar działalności schroniska dla zwierząt, na którą zezwala decyzja Prezydenta Miasta Piły, znak: GKM.X.7080.1.2013, z dnia 20.03.2013 r. (zmieniona decyzją Prezydenta Miasta Piły, znak: GKM.X.7080.1.2016, z dnia 13.01.2016 r.), określony został jako „Gmina Piła”;
- do schroniska w Piłę-Leszku prowadzonego przez firmę VET-ZOO SERWIS, lek. wet. Zenon Jażdżewski, ul. M. Konopnickiej 62, 64-980 Trzcianka, od lat trafiają zwierzęta z min. kilkunastu gmin.

SKO uzasadniając swoją decyzję argumentowało, że przedmiotowe zezwolenie w żadnym punkcie nie formułuje nakazu przyjmowania do schroniska bezdomnych zwierząt wyłącznie z terenu Gminy Piła, tudzież nie zawiera zakazu przyjmowania zwierząt z terenu innych gmin. SKO od istnienia takiego jasno i wprost wyrażonego nakazu (zakazu) uzależnia w ogóle możliwość cofnięcia zezwolenia z powodu nieprzestrzegania tak kategorycznie zapisanego warunku. Dzięki temu, jakkolwiek SKO

przyjmuje, że obszar działalności określony został w przedmiotowym zezwoleniu jako „Gmina Piła”, to w ocenie SKO przyjmowanie do schroniska w Pile-Leszkowie zwierząt spoza wskazanego obszaru nie stanowi naruszenia warunków zezwolenia. Rozumowanie takie jest jednak wadliwie i musi budzić co najmniej zdziwienie, gdy wychodzi spod pióra organu administracji publicznej, który winien przecież działać na podstawie przepisów prawa.

Przede wszystkim wytknąć należy SKO nieuważną lekturę samego zezwolenia. Otóż wskazanie zawarte w pkt. II ppkt. 1 zezwolenia podkreślone zostało w treści uzasadnienia decyzji – *zezwolenie niniejsze dotyczy wyłącznie działalności na terenie Gminy Piła*. Trudno o bardziej wyrazisty nakaz przyjmowania do schroniska zwierząt wyłącznie z terenu Gminy Piła (lub zakaz przyjmowania ich z terenu innych gmin).

Co jednak istotniejsze, wymogi formułowane przez SKO względem treści zezwolenia są chybione, gdyż nie znajdują uzasadnienia w przepisach prawa. Wbrew temu co twierdzi SKO, niepotrzebne i niewymagane jest zamieszczanie w zezwoleniu dodatkowych nakazów, które *expressis verbis* określałyby, z jakiego terenu mają pochodzić zwierzęta umieszczane w schronisku, ani tym bardziej zakazów zawierania umów z gminami innymi niż ta, która wydała zezwolenie. 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.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż 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. 7 ust. 1 u.c.p.g. w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1b u.c.p.g. w przypadku zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. wyraźnie wymaga, aby zezwolenie określało obszar działalności objętej zezwoleniem. Na gruncie niniejszej sprawy powstaje więc zasadnicze pytanie: **w jakim celu ustawodawca wprowadził taki wymóg względem treści zezwolenia?** Przecież mógłby z niego zrezygnować, a wówczas zezwolenie na prowadzenie schroniska dla zwierząt zawierałoby co najwyżej tylko wskazanie miejsca świadczenia usług (czyli po prostu adresu schroniska), a sama działalność mogłaby być prowadzona na terenie całego kraju, a nawet (od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej) Europy. Tym sposobem do schroniska prowadzonego w Pile-Leszkowie mogłyby legalnie trafiać zwierzęta nie tylko z Gminy Wałcz, Szydłowo, Suwałki, Ustrzyki Dolne, ale także np. z Rumunii, Grecji czy Portugalii, a niebawem

może także z Ukrainy.

Jednak z jakiejś przyczyny ustawodawca wskazania obszaru dla działalności schroniska żąda. Niestety, odkodowania powodów tego żądania SKO, pomimo obszerności uzasadnienia swojej decyzji, starannie unika. Z drugiej strony wprost nie zgadza się z uzasadnieniem tego żądania zaprezentowanym przez Naczelną Sąd Administracyjny w fundamentalnym dla tego typu spraw wyroku z dnia 17.03.2015 r. (błędnie wskazana przez SKO data: 22.09.2015 r.), sygn. akt. II OSK 2136/13 (wyrok ten zapadł w analogicznym stanie faktycznym i identycznym stanie prawnym jak w niniejszej sprawie). Tymczasem zarówno dla skarżącego, jak i dla NSA, intencje ustawodawcy są w tym przypadku jasne: prowadzenie schronisk dla zwierząt 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. Za oderwane od przedmiotu sprawy oraz przepisów prawa należy więc uznać twierdzenia SKO, jakoby ograniczenie obszaru, z jakiego mogą do schroniska trafiać bezdomne zwierzęta, stanowiłoby „jawne naruszenie ochrony prawnej wynikającej z obowiązków człowieka (...) wobec zwierząt” (str. 6 uzas. decyzji). Tymczasem jest dokładnie na odwrót – wymóg wskazania w zezwoleniu obszaru działalności, a następnie przestrzeganie tego warunku zezwolenia stanowią formalne ramy prawne, pełniące funkcję gwarancyjną wobec praw zwierząt do należytego traktowania.

Z kolei, 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. Jak już powiedziano wyżej, 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. 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".*

Oczywistym jest, że w tym przypadku chodzi o zadanie własne gminy, której organ udziela zezwolenia i o uchwałę tejże gminy. Niepotrzebna i irrelevantna dla niniejszej sprawy jest więc analiza SKO programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zawartych na ich podstawie umów gmin – kontrahentów schroniska w Pile-Leszkowie (innych niż Gmina Piła). Gminy te mogą wskazywać w swoich programach jakikolwiek podmiot i zawierać umowy z kimkolwiek zapragną (gdyż przywilej ten wynika z autonomii i niezależności gmin, zapisanych w art. 2 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym), pod warunkiem że realizację zadania gminnego przełożą podmiotowi uprawnionemu. W niniejszej sytuacji, wobec klarownych przepisów ustaw i zapisów przedmiotowego zezwolenia oraz orzecznictwa NSA, w żadnym razie nie można przyjąć, że firma VET-ZOO SERWIS, lek. wet. Zenon Jażdżewski, posiada prawo do przyjmowania do prowadzonego schroniska w Pile-Leszkowie zwierząt pochodzących z terenu gmin innych niż Gmina Piła. I nie sanują tego stanu bezprawności ani programy tych gmin, ani zawierane przez nie umowy, na które powołuje się SKO.

Dzieje się tak, ponieważ zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki nie jest przypisane domniemanej „instytucji schronisk”, lecz gminom (publiczne zadanie gmin określone w ustawie z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, zwanej dalej: u.o.z.). Dlatego 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. Myli się więc SKO twierdząc, że przedsiębiorca prowadzący schronisko jest w zakresie tej działalności niezależny od unormowań ustrojowych gminy, która wydała mu zezwolenie.

Właśnie publiczny charakter zadania gmin powoduje, że ograniczenie swobody działalności gospodarczej, z jakim mamy do czynienia w przypadku zezwoleń dla schronisk dla zwierząt, zawsze uzasadnione jest ważnym interesem społecznym, w tym przypadku - zapewnianiem opieki bezdomnym zwierzętom. Tym samym, egzekwowaniu warunków udzielonego zezwolenia przyświeca ten interes społeczny, polegający na eliminacji zagrożeń, jakie stwarza dla ochrony zwierząt sprowadzanie przez przedsiębiorcę na teren gminy, która udzieliła zezwolenia, bezdomnych zwierząt z innych gmin (schronisko w Pile-Leszkowie w 2013 r. przyjęło 1448 psów, w tym 422 z terenu Gminy Piła, w 2014 r. odpowiednio: 1013 - 321, w 2015 r. odpowiednio: 963 - 361). Zagrożenie takie jest oczywiste, gdy zadania publiczne gmin określone w u.o.z. (zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki) i u.c.p.g. (regulowanie działalności schronisk) rozpatrywać łącznie, jak nakazuje to w/w wyrok NSA. Tymczasem

pomimo że SKO jest świadome tego krzyżowania się obu regulacji, jednak ich wykładnia jaką przeprowadza, jest zasadniczo sprzeczna z wnioskami, do których doszedł NSA.

Dalsza dezinterpretacja wyroku NSA polega na sprowadzeniu sprawy wyłącznie do zagadnień formalnych – wg SKO NSA uważa za legalne przyjmowanie do schroniska zwierząt pochodzących z terenu innych gmin (niż ta, której organ udzielił zezwolenia), o ile odbywa się to na podstawie umów z tymi gminami. Tymczasem fakt, że przedsiębiorca zawiera umowy cywilno-prawne z szeregiem gmin nie świadczy bynajmniej o tym, aby działał on w zakresie udzielonego mu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt (o czym była już mowa powyżej). Wręcz przeciwnie - zawarcie i wykonywanie takich umów świadczy o tym, że narusza warunki udzielonego mu zezwolenia. Odmienne rozumowanie jest całkowicie nie do przyjęcia z powodów czysto logicznych.

Otóż gmina może realizować zadania własne przy pomocy przedsiębiorcy, z którym podpisze umowę. Wniosek taki jest zasadniczo słuszny w swojej ogólności, bo gminy mają gwarantowaną Konstytucją i ustawami swobodę co do wyboru sposobów realizacji swoich zadań gminnych. W szczególności natomiast, w realiach sprawy rozpatrywanej przez NSA, jak i sprawy niniejszej, jest to wniosek całkowicie błędny, bo nie ta ogólna zasada było przedmiotem wyroku NSA.

W swoim wyroku NSA polemizował z argumentem, jakoby zawarcie umowy było wystarczającą podstawą prawną do przyjmowania do schroniska zwierząt z innych gmin. Nie zgodził się z tym, tym bardziej, że nawet nie wskazano na konkretne umowy (co stanowiło formalne uchybienie zarówno organów administracyjnych, jak i sądu I instancji). Argument ten został więc oddalony przede wszystkim jako gołosłowny i wykraczający poza ustalenia faktyczne. Stanowisko NSA opierało się na oczywistym założeniu, że gmina może zawierać umowy o przyjmowanie zwierząt wyłącznie z podmiotem posiadającym zezwolenie na prowadzenie schroniska (zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej) i dotyczyło tego, czy konkretna praktyka była zgodna z zezwoleniem, czy też nie.

Uzasadnienie skarżonej decyzji polega więc na całkowitym niezrozumieniu, albo celowym wypaczeniu tez NSA, co w niniejszej sprawie służyć ma chyba tylko i wyłącznie ochronie interesu finansowego przedsiębiorcy, bo z pewnością nie przestrzeganiu prawa.

Podsumowując, zrozumiałym jest, że interpretując jakiegokolwiek przepisy dotyczące zwierząt, wszyscy - a więc i organy administracyjne i sądy - powinni kierować się ogólnymi przesłankami humanitaryzmu i mieć na uwadze dobro zwierząt. I temu właśnie służyć ma – czego nie chce przyznać SKO - ścisłe i literalne stosowanie przepisów o zezwoleniach dla schronisk dla zwierząt, z których wynika ograniczenie przyjmowania zwierząt wyłącznie do terenu właściwej gminy. SKO swoje rozstrzygnięcie uzasadnia tymczasem rzekomo dobrymi warunkami panującymi w przedmiotowym schronisku i pozytywnymi wynikami rozlicznych kontroli. Jest to jednak nieuprawnione przenoszenie

dyskusji z punktu litery prawa na okoliczności faktycznego utrzymywania zwierząt w schronisku (jakiegokolwiek by one nie były). Przede wszystkim wskazać należy, że hipotetyczne dobre lub złe warunki utrzymywania zwierząt w schronisku w Pile-Leszkowi nie były przedmiotem wniosku skarżącego z dnia 19.10.2016 r., dlatego materia ta w ogóle nie dotyczyła niniejszego postępowania. Całkowicie niezrozumiałe jest więc przytaczanie tego argumentu przez SKO. Jako dla sprawy irrelevantny nie powinien stanowić uzasadnienia dla sposobu jej załatwienia, a jego używanie służyć ma prawdopodobnie zaciemnianiu istoty wniosku skarżącego. Podkreślić również należy, iż NSA także abstrahował w swoim orzeczeniu od faktycznych warunków utrzymania zwierząt w schronisku.

W związku z powyższym skarga niniejsza jest konieczna i uzasadniona.

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

*W załączniku:*

- 2 odpisy skargi

- odpis KRS skarżącego