

Raławice, 4 października 2013 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Krakowie  
ul. Rakowicka 10**

za pośrednictwem

**Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Krakowie  
ul. J. Lea 10  
30-048 Kraków**

**SKO.DG/4131/2/2013**

**Skarżący:** Jan Michalski, prowadzący działalność gospodarczą pn. PLAMA Jan Michalski, 32-222 Raławice 91

### **S K A R G A**

**na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie  
z dnia 26 sierpnia 2013 r., sygn. SKO.DG/4131/2/2013**

Niniejszą skargą zaskarżam powołaną wyżej decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 26 sierpnia 2013 r., sygn. SKO.DG/4131/2/2013, zarzucając jej:

1. naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, a w szczególności:
  - a) przepisu art. 15 kpa – poprzez merytoryczne orzeczenie w zakresie innym, niż uczyniono to w pierwszej instancji;
  - b) przepisu art. 107 § 3 kpa – poprzez niepodanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia i przytoczenia przepisów prawa w odniesieniu do zarzucanego zaskarżoną decyzją naruszenia przepisów ustawy z dn. 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt;
2. naruszenie poprzez błędną wykładnię przepisów prawa materialnego, a w szczególności:
  - a) przepisów art. 8, 8a i 9 ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;



b) przepisów art. 5 i 8 ustawy z 11.03.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt

Biorąc powyższe pod uwagę wnoszę o:

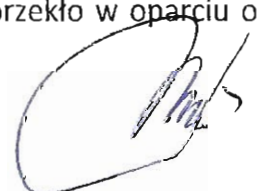
1. uchylene zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dn. 18.02.2013 r. SKO.DG/4131/8/2012;
2. zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania.

### UZASADNIENIE

I. Samorządowe Kolegium Odwoławcze, orzekając w pierwszej instancji, decyzją z 18 lutego 2013 r. stwierdziło nieważność decyzji Wójta Gminy Raclawice z dn. 16 września 2011 r., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, w oparciu o dwie przesłanki: a) określenie w decyzji Wójta „całej Polski” jako obszaru działalności schroniska dla zwierząt, b) niepowiadomienie organizacji społecznej na zasadzie art. 31 § 4 kpa jako rażące naruszenie przepisów postępowania. W wyniku wniosku skarżącego o ponowne rozpatrzenie sprawy SKO w Krakowie wydało (zaskarżoną niniejszą skargą) decyzję, utrzymującą w mocy decyzję I instancji. Przy czym druga decyzja SKO w najmniejszym stopniu nie odniosła się do zagadnień, podniesionych w decyzji z 18.02.2013 r., ani do treści wniosku skarżącego o ponowne rozpatrzenie sprawy – i twierdzeń, zarzutów oraz wniosków tamże zawartych (poza lakonicznym i pozbawionym jakiegokolwiek szerszego uzasadnienia zdaniem, iż Kolegium podziela wyrażoną uprzednio opinię w kwestii obszaru działalności). Utrzymując w mocy swoje rozstrzygnięcie z 18.02.2013 r. SKO, orzekając ponownie, wskazał zupełnie inne niż poprzednio materialno-prawne podstawy, które zdaniem organu zostały naruszone ze skutkiem nieważności decyzji Wójta Gminy Raclawice – a to: przepisy ustawy z 13.09.1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, ustawy z 11.03.2004 r. *o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt*, przepisów rozporządzenia MRiRW z 23.06.2004 r. *w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt* oraz uchwały nr VI/133/10 Rady Gminy Raclawice z dn. 9.11.2010 r.

Do postępowania w trybie art. 127 § 3 kpa stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Wobec tego zakres ponownego rozstrzygnięcia wyznaczony jest zakresem rozstrzygnięcia sprawy po raz pierwszy. W postępowaniu w trybie art. 127 § 3 kpa organ nie może więc wypowiadać się w przedmiocie nieobjętym uprzednio postępowaniem. Stanowiłoby to rozszerzenie zakresu przedmiotowego i prowadziło w konsekwencji do pozbawienia strony prawa do dwukrotnego rozstrzygnięcia sprawy (vide: wyrok NSA z 23.01.2002, I SA 1460/00, LEX nr 81677).

W niniejszej sprawie Kolegium, orzekając w drugiej instancji, potraktowało w istocie wszystkie kwestie, podniesione w poprzedniej decyzji – a w konsekwencji zarzuty i argumentację wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – per non est. Jednocześnie orzekło w oparciu o



przesłanki materialnoprawne, które w ogóle nie były przedmiotem badania w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Efektywnie uniemożliwiło to skarżącemu merytoryczne odniesienie się do nich w zwyczajnym dwuinstancyjnym trybie odwoławczym, wynikającym z przepisu art. 127 § 3 kpa.

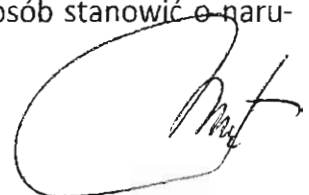
Oczywistym jest, iż orzekając w drugiej instancji organ nie ogranicza się do kontroli decyzji pierwszoinstancyjnej, lecz obowiązany jest rozpoznać całą sprawę. Tym niemniej nie zmienia to faktu, iż organ odwoławczy nie może orzekać w zakresie innym, niż uczyniono to wcześniej w pierwszej instancji. W szczególności zmiana podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy, jak również orzeczenie w kwestii, która nie była rozpoznawana w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, narusza zasadę dwuinstancyjności (vide: wyrok WSA w Poznaniu z 1.06.2011, IV SA/Po 322/11, LEX nr 821609).

W omawianej sytuacji Kolegium, orzekając w następstwie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, winno było ewentualnie uchylić zaskarżoną decyzję i skierować sprawę do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji, nie rozpatrując sprawy merytorycznie, przeprowadzając postępowanie wyjaśniające i umożliwiając skarżącemu realizację prawa do dwuinstancyjnego rozpoznania sprawy.

II. Niezależnie od powyższego wskazać należy na mające wpływ na wynik sprawy naruszenie przez SKO przepisów prawa materialnego w zaskarżonej decyzji.

W pierwszym rzędzie nie sposób podzielić poglądu Kolegium, iż decyzja Wójta gminy Raclawice została wydana z naruszeniem przepisów art. 8, 8a i 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisu § 3 uchwały Rady Gminy Raclawice z 9.11.2010 r. W szczególności niezrozumiała jest teza o naruszeniu przepisu art. 8 powołanej ustawy, które to naruszenie miałyby się realizować w niezłożeniu przez skarżącego wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (wniosek dotyczył jedynie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt).

Należy podkreślić w tym miejscu, iż ustawa wyraźnie rozdziela pojęcia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt. Oba te – odrębne – rodzaje działalności nie muszą być i nie są traktowane iunctim przez ustawodawcę. Ustawa nie nakłada na osobę, składającą wniosek o zezwolenie na prowadzenie schroniska, obowiązku jednoczesnego złożenia wniosku o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Skarżący składał wniosek **jedynie** o zezwolenie na prowadzenie schroniska, i **jedynie tego** dotyczyła decyzja Wójta Gminy Raclawice. W tym kontekście niezrozumiałą jest zarzut Kolegium, dotyczący nieistniejącego wniosku o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, jako naruszenia art. 8 ww. ustawy – tym bardziej, że przecież nie ta działalność była przedmiotem zakwestionowanego przez SKO zezwolenia. Nie ma tu najmniejszego znaczenia okoliczność, iż do wniosku o zezwolenie na prowadzenie schroniska skarżący dołączył dodatkowe dokumenty, właściwe innemu typowi działalności – fakt iż takie dokumenty nie były niezbędnymi załącznikami do składanego wniosku, a stanowiły swego rodzaju „nadwyżkę dokumentacji”, nie może w żaden sposób stanowić o naru-



szeniu powołanego przepisu ustawy poprzez decyzję, odnoszącą się **wyłącznie** do zakresu przedmiotu samego wniosku.

III. Za równie chybioną uznać należy tezę Kolegium, dotyczącą naruszenia w decyzji Wójta Gminy Raclawice przepisu art. 8a powołanej ustawy oraz § 3 powołanej uchwały Rady Gminy Raclawice. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji czytamy (s. 5): „*W tym miejscu należy podkreślić, że organ, pomimo wezwania przedsiębiorcy do uzupełnienia brakującej dokumentacji (art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 września 1996 r.[...]) wydając zezwolenie ani nie dokonał kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku, ani nie ustalił, czy przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem, czyli warunki przewidziane w § 3 w/w uchwały Rady Gminy Raclawice [...] i w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23.06.2004...*”

Należy tu zauważyć, iż przywołany w zaskarżonej decyzji art. 8a ww. ustawy stanowi, iż organ wydający decyzję o zezwoleniu, w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem **może**: 1) wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia dokumentacji, 2) dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku. Redakcja powołanego przepisu w sposób nie budzący wątpliwości **nie** nakłada na organ **obowiązku** wykonywania **również** czynności kontrolnych, przewidzianych w pkt 2, **obok** wezwania do uzupełnienia dokumentacji. Wójt Gminy Raclawice skorzystał z uprawnienia, przewidzianego w art. 8a ust 1 pkt 1 ustawy, tj. wezwał skarżącego do przedłożenia stosownej dokumentacji, przewidzianej w § 3 uchwały Rady Gminy Raclawice – która to dokumentacja została w wyznaczonym terminie złożona, i która to dokumentacja nie budziła wątpliwości Wójta.

W świetle tych okoliczności nie sposób w żadnej mierze przyjąć tezy, iż doszło tu do naruszenia (zwłaszcza „oczywistego” i „rażącego”) przepisu art. 8a ustawy z 13.09.1996 r. Tym bardziej nie wynika z uzasadnienia zaskarżonej decyzji naruszenie przepisu art. 9 ww. ustawy, na co powołuje się Kolegium.

IV. Postanowienia § 3 pkt 2 uchwały nr VI/133/10 Rady Gminy Raclawice z 9 listopada 2010 r. , wydanej na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyliczają enumeratywnie dokumenty, jakie wnioskodawca winien przedłożyć ubiegając się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Jak wynika z treści decyzji Wójta Gminy Raclawice skarżący przedłożył wszystkie wymagane prawem dokumenty, których treść nie budziła wątpliwości. W tym kontekście całkowicie nie do przyjęcia jest zarzut, podniesiony w zaskarżonej decyzji SKO, iż – tu cytata – „organ I instancji wydając zezwolenie nie ustalił nawet jaki jest zakres przedmiotowy prowadzonej przez wnioskodawcę działalności gospodarczej [...]”, skoro stosowny wypis z ewidencji działalności gospodarczej został do wniosku – na wezwanie organu – dołączony, wraz z innymi dokumentami.



Nota bene uzasadnienie zaskarżonej decyzji razi swoją niekonsekwencją, w szczególności w tej jej części, w której podnosi zarzut, iż zezwolenie pomija określenie obowiązków przedsiębiorcy w odniesieniu do kwalifikacji zatrudnianych przez niego osób. Z jednej bowiem strony zarzuca Kolegium, iż w warunkach wykonywania działalności zawarte są postanowienia bezpośrednio nawiązujące do przepisów powszechnie obowiązujących, z drugiej zaś – oczekuje umieszczenia tam postanowień dot. kwalifikacji pracowników, które to postanowienia wprost wynikają z Rozporządzenia MRiRW z 23.06.2004 r.

Całkowicie gołosłownym i nie uzasadnionym jest także twierdzenie uzasadnienia zaskarżonej decyzji (s.7), iż „organ w zezwoleniu wskazuje, iż Wnioskodawca powinien tego rodzaju wymagania [sanitarne] dopiero w bliżej nieoznaczonym czasie spełnić”. Nie sposób wywnioskować, jakie to fragmenty decyzji Wójta Gminy Raclawice miałyby wskazywać na takie nieokreślone „przyszłościowe” warunki do spełnienia przez Wnioskodawcę – a Kolegium nie precyzuje swojego poglądu w tym zakresie.

V. Zaskarżona decyzja odwołuje się do przepisów ustawy z dn. 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, których jakoby rażące naruszenie miało skutkować nieważnością decyzji Wójta Gminy Raclawice. Wszelako, **wbrew dyspozycji przepisu art. 107 § 3 kpa** Kolegium ogranicza się jedynie do wskazania ustawy, **nie przywołując konkretnych przepisów, które miałyby być w rażącym stopniu naruszone**. Takie pominięcie uznać należy za rażące naruszenie powołanego wyżej przepisu postępowania.

Można się jedynie domyślać, iż ma to związek z fragmentem uzasadnienia zaskarżonej decyzji: „z załączonych dokumentów nie wynika, czy Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii został pisemnie zgłoszony zamiar prowadzenia działalności i czy organ ten takie zgłoszenie [...]w jakikolwiek sposób weryfikował w odniesieniu do przewidywanego miejsca prowadzenia działalności oraz poszczególnych obiektów budowlanych i wymagań weterynaryjnych, określonych w rozporządzeniu” (s. 6). Jeśli skarżący nie myli się w swoich przypuszczeniach odnośnie kwestii, które przepisy być może wydały się Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu naruszone, godzi się skonstatować, że cytowany pogląd SKO zdaje się wynikać z zupełnie niezrozumiałej, acz niewątpliwie nie mającej oparcia w przepisach, wykładni przepisów ustawy z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w szczególności art. 1, 5 i 8 tejże ustawy.

Jak jednoznacznie wynika z treści art. 1 pkt 1 lit. j ww. ustawy działalność w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt należy do kategorii działalności nadzorowanych. Z kolei z przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 i art. 5 ust. 9 wynika jednoznacznie, iż skoro Powiatowy Lekarz Weterynarii wydał decyzję o nadaniu skarżącemu numeru identyfikacyjnego (odpis decyzji PLW, wydanej skarżącemu znajduje się w aktach sprawy), to **oczywistym** jest, iż stało się to w następstwie złożonego w formie pisemnej zamiaru prowadzenia określonej działalności nadzorowanej (gdyż bez takiego pisemnego zgłoszenia numer nie ma prawa zostać nadany). I to – w myśl przepisów tejże ustawy – na Powiatowym Lekarzu Weterynarii spoczywa obowiązek nadzorowania zgodnego z przepisami sanitarno-weterynaryjnymi wykony-

wania działalności przez dany podmiot, z przewidzianymi w art. 8 sankcjami w przypadku ew. naruszeń wymagań weterynaryjnych.

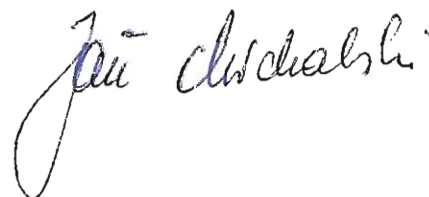
W świetle powyższego – i w kontekście cytowanego wcześniej fragmentu zaskarżonej decyzji Kolegium – należy podkreślić, iż weryfikacja decyzji (i ich podstaw), wydanych przez Powiatowego Lekarza Weterynarii na podstawie przepisów ustawy z 11.03.2004 r. nie leży w kompetencjach Wójta Gminy Raclawice. Co za tym idzie – uznanie przez Kolegium braku takiej weryfikacji za rażące naruszenie prawa musi wynikać z rażąco błędnej wykładni przepisów ustawy.

**VI.** Końcowo zwrócić należy uwagę, iż równie chybiony jest pogląd Kolegium (s. 8), wyrażający się w stwierdzeniu, iż „*niewątpliwie nie leży w interesie społecznym pozostawienie w obrocie prawnym zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt w miejscu, w którym jest ewentualnie [podkr. skarżącego] jednocześnie prowadzona przez ten sam podmiot działalność w zakresie zbierania i usuwania odpadów pochodzenia zwierzęcego [...]*”. Pomijając już niezrozumiałe określenie „ewentualnie” (albo taka działalność jest prowadzona, albo nie – tertium non datur; nie można opierać podstaw rozstrzygnięcia decyzji na trybie warunkowym), godzi się zwrócić uwagę, iż nawet jeśli takowa działalność byłaby prowadzona – to podobnie jak prowadzenie schroniska jest ona działalnością nadzorowaną w rozumieniu ustawy o ochronie zdrowia zwierząt... i jako taka podlega kontroli i sankcjom weterynaryjnym, przewidzianym w tejże ustawie.

**VII.** Wobec przedstawionych wyżej okoliczności zaskarżona decyzja Kolegium winna zostać uchylona. Wnoszę także o uchylenie poprzedzającej ją decyzji SKO z dn. 18.02.2013 r. nr SKO.DG/4131/8/2012 – w tym zakresie w całej rozciągłości podtrzymując wszystkie twierdzenia, zarzuty i wnioski, zawarte we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, złożonym w następstwie ww. decyzji.

PLAMA  
Jan Michalski  
32-222 Raclawice 91  
☎ 502 388 890  
NIP 637-133-58-44

Jan Michalski



w załączeniu – dowód uiszczenia wpisu od skargi w kwocie 200 PLN