



**STOWARZYSZENIE OBRONA ZWIERZĄT**  
ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów  
tel. 607-171-458, [www.obrona-zwierzat.pl](http://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, 14.08.2015 r.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze**

**w Olsztynie**

*za pośrednictwem*

**Wójta Gminy Elk**

**Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa**

Na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego (zwanego dalej: k.p.a.), Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, wnosi o wszczęcie postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy Elk z dnia 25.10.2010 r., znak: Rol.6134/01-PS/2010, zezwalającej Spółce z o. o. EKO-AR, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt - z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa.

Decyzji tej wnioskodawca zarzuca brak wymaganego prawem określenia obszaru działalności objętej zezwoleniem.

### ***Cele statutowe organizacji społecznej***

Wniosek uzasadniony jest celami statutowymi Stowarzyszenia, jakimi są działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania i zapewniania im opieki oraz kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt (w zał. odpis KRS). Cele te Stowarzyszenie realizuje poprzez zwalczanie przejawów znęcania się nad zwierzętami, działanie w ich obronie i niesienie im pomocy oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska.

Ponadto, ustawa z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwana dalej: u.o.z.) generalnie wskazuje na rolę organizacji społecznych o statutowym celu ochrony zwierząt w nadzorze i współdziałaniu z organami administracji państwowej (art. 1 i 3 u.o.z.), opiniowaniu uchwał rad gminnych (art. 11a ust. 7 u.o.z.), a także w ujawnianiu przestępstw i wykroczeń popełnianych na zwierzętach oraz wykonywaniu praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym (art. 39 i 40 u.o.z.).

Wniosek niniejszy dotyczy unieważnienia decyzji organu gminy, regulującej postępowanie z bezdomnymi zwierzętami. Materia ta jest bezpośrednio związana z celami statutowymi Stowarzyszenia.

### ***Interes społeczny***

Eliminowanie rozstrzygnięć rażąco naruszających prawo zawsze leży w interesie społecznym, co wynika wprost z konstytucyjnej zasady praworządności. Ponadto, wg art. 31 § 1 k.p.a. interes społeczny ma przemawiać za wszczęciem postępowania, a nie za wydaniem takiej czy innej decyzji, kończącej w ten sposób wszczęte postępowanie.

Rola organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, ich interesu prawnego oraz interesu społecznego, który reprezentują, jest uznawana w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych - por. decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23.12.2011 r., znak: SKO.401/1089/GO/11, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23.05.2012 r., znak: SKO.401/688/OC/12, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 18.02.2013 r., znak: SKO.DG/4131/8/2012, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 27.05.2014 r., znak: SKO.DG/4131/3/2014, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.06.2007 r., sygn. akt II OSK 339/07: „ocena interesu prawnego fundacji i organizacji społecznych musi być powiązana z badaniem ich ustawowych oraz statutowych zadań i kompetencji, tym bardziej w przypadku gdy chodzi o ochronę zwierząt, które same swego interesu prawnego i uprawnień bronić nie mogą (...)”, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, dot. cofnięcia zezwolenia dla przedsiębiorcy prowadzącego schronisko.

## Uzasadnienie

Przedmiotowe zezwolenie wskazuje tylko położenie schroniska dla bezdomnych zwierząt: *w miejscowości Ruska Wieś, na części nieruchomości oznaczonej w ewidencji numerem geodezyjnym 1/19 – obręb Pistki, gmina Elk*. Zezwolenie określa więc jedynie miejsce świadczenia usług przez przedsiębiorcę. Tymczasem pominięcie w treści decyzji określenia obszaru działalności schroniska pozostaje w oczywistej sprzeczności z przepisem 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.), który nakazuje obligatoryjne zawarcie takiego określenia w zezwoleniu. Podobnie jak wymagane to jest już w samym wniosku o udzielenie zezwolenia (art. 8 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.).

Zauważyć należy, iż u.c.p.g. wyraźnie rozróżnia *miejsce świadczenia usług* od *obszaru działalności*. To pierwsze jest podstawą dla określenia organu właściwego do wydania zezwolenia, gdyż zezwolenia udziela wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na *miejsce świadczenia usług* (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.), a także zastosowania odpowiedniego prawa miejscowego (art. 7 ust. 3 u.c.p.g.). Zaś to drugie, czyli określenie obszaru działalności, jest merytorycznym przedmiotem wniosku oraz istotną treścią decyzji o zezwoleniu. Nie ma więc możliwości, aby zacierać istotną różnicę między „miejscem”, a „obszarem”.

Brak określenia „obszaru” powoduje zjawisko nieograniczonego przyjmowania do jednego schroniska zwierząt z wielu gmin i przepelniania schronisk, wbrew względom właściwej opieki nad nimi. Jedną z przyczyn tej znanej w całym kraju patologii jest nagminne wydawanie przez organy gmin z rażącym naruszeniem ustawy zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt.

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 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.

Z konstrukcji w/w zezwoleń udzielanych na gruncie u.c.p.g. wynika, że na treść zezwolenia wpływ mają ogłoszone przez organ gminy warunki, jakie każdy ubiegający się o zezwolenie przedsiębiorca musi spełniać, następnie treść wniosku przedsiębiorcy, a ostatecznie także rozstrzygnięcia zawarte w samej decyzji o zezwoleniu. U.c.p.g. przewiduje, że zarówno wniosek przedsiębiorcy, jak i decyzja o zezwoleniu, winny zawierać m. in. określenie *obszaru działalności*.

Faktem pozostaje, że u.c.p.g. nie zawiera legalnej definicji *obszaru działalności*, ale nie ma przeszkód, by znaczenie tego pojęcia precyzyjnie ustalić w drodze wykładni przepisów prawa.

Wprawdzie żaden przepis u.c.p.g. nie precyzuje, że regulacja usług komunalnych wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 4 zamyka się w terytorium gminy, lecz wynika to nieodparcie z wykładni tych przepisów.

1) Zadanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ich wylapywania i umieszczania w schroniskach ustawodawca przypisał gminom (art. 11 u.o.z.). Również na poziomie gmin określone są warunki uzyskiwania i wydawane są zezwolenia na prowadzenie schronisk, jako działalności regulowanej, co należy uznać za rozwiązanie nieprzypadkowe, gdyż zapewnia funkcjonalną spójność gminnej kompetencji w tym zakresie.

2) Zezwolenia udzielane są przez organ gminy na podstawie ogłoszonych wcześniej warunków, ustalanych samodzielnie i odrębnie przez każdą gminę w drodze uchwały rady gminy. Warunki udzielania zezwoleń stanowią więc prawo miejscowe, a sama konkretna decyzja o zezwoleniu jest tylko ich zastosowaniem wykonawczym. Dlatego gdyby określony w zezwoleniu obszar działalności mógł sięgać poza granice gminy, dochodziłoby do sytuacji, w której na terenie jednej gminy działałby podmiot lub podmioty, legitymujące się zezwoleniem wydanym na podstawie warunków innych niż obowiązujące w danej gminie, a może nawet sprzecznych z nimi. Sytuacja taka zaprzecza logice przyjętej tu regulacji systemowej.

3) Brak jednoznacznego przepisu ustawy, sprowadzającego obszar działania schronisk do terytorium właściwej gminy, znajduje wyjaśnienie w tym, że gminy realizują swoje zadania także w formie porozumień międzygminnych i związków gmin. Zastosowanie takich form prawnych realizacji zadań gmin wymaga i daje podstawę do tego, by zezwolenie, wydane przez organ właściwy ze względu na miejsce prowadzenia działalności, określało obszar działania schroniska szerzej niż terytorium jednej gminy. W takim przypadku odpowiedzialność nadzorcza z tytułu udzielonego zezwolenia jest bowiem uregulowana także odpowiednimi umowami między gminami lub w ramach związku gmin, co pozwala uniknąć kolizji kompetencji poszczególnych gmin, jak i prowadzenia na terenie gminy działalności regulowanej niejako „za plecami” organu tej gminy, tj. na odpowiedzialność nadzorczą innej gminy.

4) Jak wspomniano wyżej, w myśl ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, regulacja (w tym uzyskiwanie zezwoleń) jest wyjątkiem, dotyczącym wskazanych w ustawie sfer działalności. W ramach tak rozumianego wyjątku stanowi się z kolei zasadę, że wydane zezwolenia są bezterminowe i dotyczą całego obszaru kraju (art. 75a ust. 1 ustawy). Od tej zaś zasady przewidziane są znów wyjątki (art. 75a ust. 2 ustawy), m. in. ten z jakim mamy do czynienia na gruncie usług komunalnych określonych w art. 7 u.c.p.g., a więc również prowadzenia schronisk dla zwierząt. Ustawodawca wyraźnie przewidział tu, w ramach wyjątku, określanie w treści zezwolenia *obszaru działalności*. Postanowił też w ust. 6 tegoż artykułu, że

„Zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług”. Zadanie zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wylapywanie do schronisk sformułowane zostało w u.o.z. Tym niemniej, prowadzenie schroniska, rozumiane jest na gruncie u.c.p.g. jako usługa komunalna i polega przede wszystkim na przyjmowaniu zwierząt na utrzymanie od zleceniodawcy, bo taki jest przedmiot umów między usługodawcą a usługobiorcą w tej dziedzinie. Taki jest też sens rozróżnienia *miejsca świadczenia usług* jako obiektu, do którego przyjmowane są zwierzęta, od *obszaru działalności* jako miejsc pochodzenia bezdomnych zwierząt.

5) Samodzielne i odrębne w każdej gminie regulacje problemu bezdomnych zwierząt wydają się być celową konstrukcją systemową. Ustawa przewiduje ujednoczenie kryteriów wydawania zezwoleń na inne, analogiczne usługi komunalne. Warunki udzielania zezwoleń określa wtedy rozporządzenie ministra, a nie uchwała rady gminy (art. 7 ust. 7 u.c.p.g.). Ujednoczone przez Ministra Środowiska kryteria nadają takim zezwoleniom rangę wykraczającą poza prawo miejscowe i w ten sposób mogą uzasadniać wydawanie zezwoleń na obszar działania wykraczający poza właściwą gminę. Ustawa nie przewiduje jednak takiego ujednoczenia w przypadku zezwoleń dla prowadzenia schronisk dla zwierząt.

6) Także wykładnia historyczna omawianych przepisów potwierdza przedstawioną wyżej interpretację. W pierwotnym brzmieniu u.c.p.g. (z 1996 r.) wszystkie usługi komunalne wyliczone były w jednym art. 7 i regulowane były podobnie. Największe znaczenie w praktyce miały oczywiście usługi usuwania odpadów komunalnych, natomiast te dotyczące zwierząt – tylko uboczne. Liczne zmiany ustawy w ciągu 19 lat zmierzały konsekwentnie w kierunku rozbudowy regulacji dotyczących nieczystości komunalnych, w połączeniu z ustawą z dnia 27.04.2001 r. o odpadach. W obecnym brzmieniu u.c.p.g., działalność dotycząca odpadów komunalnych stanowi osobny rozdział ustawy, natomiast działalność określona w art. 7 dotyczy już tylko – niejako szczątkowo – nieczystości ciekłych i zwierząt i nie podlegała istotnym zmianom od 1996 r.

W historii licznych nowelizacji u.c.p.g., skoncentrowanych głównie na sprawie odpadów, można wskazać takie sformułowania przepisów, które jednoznacznie wyrażały rozumienie „obszaru” usług komunalnych. W latach 2001–2005 przepisy art. 7 ust. 3 i 4 posiadały brzmienie, które wskazuje, że ustawodawca rozumiał wymóg określania obszaru jako konsekwencję ewentualnego podziału terytorium właściwej gminy na części, tj. obszary świadczenia usług przez różnych przedsiębiorców:

*“3. Zarząd gminy określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca*

*ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w ust. 1. Zarząd gminy może określić obszar, na którym usługi te mają być świadczone.*

*4. W przypadku określenia przez zarząd gminy, na której części gminy usługi mogą być świadczone, wybór podmiotu świadczącego te usługi na danym terenie następuje w drodze przetargu publicznego.”*

Przepisy w tym brzmieniu zostały wprowadzone art. 53 pkt 7 ustawy z dnia 27.07.2001 r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, a następnie zostały przerehabilitowane w ramach zmiany wprowadzonej art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 29.07.2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Także w treści obecnie obowiązującej u.c.p.g. pojęcie „obszaru” używane jest na oznaczenie części gminy (w kontekście ewentualnego ich wyróżniania), np. w art. 4 ust. 2 pkt 7 i 8, art. 6 ust. 4a, art. 6d ust. 2, art. 6k ust. 1 pkt 1, art. 7 ust. 5. Należy więc uznać, że pojęcie „obszaru” działalności lub świadczenia usług ma ustalone znaczenie na gruncie u.c.p.g. i dotyczy gminy lub jej określonej części.

Co istotne, *miejsce świadczenia usług od obszaru działalności objętej zezwoleniem wyraźnie rozróżnia Naczelný Sąd Administracyjny*, por. wyrok z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, dot. schroniska w Wojtyszkach. Podobnie samorządowe kolegia odwoławcze: decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23.12.2011 r., znak: SKO.401/1089/GO/11, dot. schroniska dla zwierząt w Wojtyszkach, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23.05.2012 r., znak: SKO.401/688/OC/12, dot. schroniska dla zwierząt w Wojtyszkach, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 18.02.2013 r., znak: SKO.DG/4131/8/2012, dot. schroniska dla zwierząt w Raclawicach, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 27.05.2014 r., znak: SKO.DG/4131/3/2014, dot. schroniska dla zwierząt w Raclawicach.

W praktyce, działanie kilku schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie jednej gminy (co uzasadniałoby wydzielanie obszarów działania), jest w Polsce rzadkością. Regułą jest natomiast brak schronisk i przyjmowanie do jednego zwierząt z wielkiej ilości gmin. Z punktu widzenia litery prawa jest to legalne w przypadku przedsiębiorców tylko w zakresie świadczenia usług zleczanych w ramach porozumienia międzygminnego lub związku gmin. Natomiast praktyka zawierania bezpośrednich umów między gminą a przedsiębiorcą działającym na terenie innej gminy, jest niezgodna z prawem i często rodzi patologie na tle odpowiedzialności gmin za „swoje” zwierzęta umieszczone w „obcym” (tj. położonym na terenie innej gminy) schronisku. Przyczyną tej patologii jest zatarcie odpowiedzialności

nadzorczej gmin z tytułu udzielonego zezwolenia, gdyż gmina wysyłająca zwierzęta do „obcego” schroniska, nie ponosi takiej odpowiedzialności z braku środków nadzoru, natomiast gmina właściwa miejscowo dla schroniska nie chce ponosić i unika odpowiedzialności za los „nie swoich” zwierząt.

Błędna interpretacja kwestii *obszaru działalności* w zezwoleniach dla schronisk dla zwierząt, prowadzi do omijania 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*.

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

Załącznik:

—odpis KRS Stowarzyszenia