



**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, 06.02.2017 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach**

*za pośrednictwem*

**Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach**

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

**z dnia 12.12.2016 r., znak: SKO-OŚ-428/336/10244/16/RN**

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 Katowicach, zwanego dalej: SKO, z dnia 12.12.2016 r., znak: SKO-OŚ-428/336/10244/16/RN (doreczoną dnia 05.01.2017 r.), utrzymującą w mocy własną decyzję z dnia 25.05.2016 r., sygn. SKO-OŚ/428/1819/13032/15/RN, odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Rybnika z dnia 19.11.2007 r., znak: IMI-7080/00007/07, zezwalającej Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Kwestionowanej decyzji skarżący zarzuca naruszenie przepisu art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z 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., poprzez ich niezastosowanie, tj. utrzymanie w mocy decyzji SKO odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt, pomimo iż została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa, która to odmowa uzasadniona została przez SKO nieuprawnionym przyjęciem, że niejednorodność orzecznictwa sądowoadministracyjnego w kwestii rozumienia terminu „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, pozwala na niewskazanie tego „obszaru” w treści zezwolenia.

Skarżący posiada status organizacji pożytku publicznego, co wynika z dołączonego 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***

Skarżona decyzja SKO wiernie powtarza treść, argumenty oraz układ decyzji z dnia 25.05.2016 r., sygn. SKO-OŚ/428/1819/13032/15/RN. Tym samym powtarza też wszystkie błędy rozumowania oraz wadliwości redakcyjne, którymi obarczona była pierwotna decyzja.

Kwestionowana decyzja stwierdza ponownie, że decyzja zezwalająca na prowadzenie schroniska dla zwierząt w Rybniku jest prawidłowa i nie nosi wad, które skutkowałyby koniecznością jej usunięcia z obrotu prawnego. Rozumowanie SKO opiera się na argumencie, że zawarte w badanym zezwoleniu utożsamienie pojęć „obszaru działalności objętej zezwoleniem” i „miejsca świadczenia usług” nie jest rażąco błędne z uwagi na „wątpliwości interpretacyjne” w zakresie rozumienia pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”. Jednocześnie SKO przyznaje, że aczkolwiek „rozumie pogląd” wyrażony przez skarżącego, dotyczący rozróżnienia tych pojęć (str. 13 uzas. decyzji), to jednak „w całości podziela” stanowisko przeciwne wyrażone w, niemalże w całości, przytoczonych 2 wyrokach sądów administracyjnych. Na tej podstawie SKO przyjęło, że kwestia wymaga wykładni prawa, a więc nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa w zezwoleniu Prezydenta Miasta Rybnika. Takie argumentowanie w ocenie skarżącego jest chybione.

### ***I.***

Po pierwsze SKO stwierdziło, że rozumienie terminu „obszaru” nie jest jednoznaczne i wymaga wykładni, zatem takie czy inne jego wskazanie w kwestionowanej decyzji nie może mieć znamienia rażącego naruszenia prawa. Jednocześnie, z niezrozumiałych dla skarżącego przyczyn, SKO niezasadnie przeniosło dyskusję z płaszczyzny formalnej, tj. faktu istnienia jasno wyrażonego ustawowego obowiązku zawarcia w zezwoleniu pewnych nieodzownych treści (czego przecież dotyczył wniosek skarżącego), na materialną analizę rozumienia niektórych wyrażeń użytych przez ustawodawcę, w tym przypadku terminu „obszar działalności objętej zezwoleniem”. Swoje rozważania dot. niejednoznaczności i nieostrości tego terminu, SKO nie wiedząc czemu zastosowało wobec samego formalnego wymogu określenia „obszaru”.

Argumentacja SKO jest tymczasem całkowicie nie trafna, bowiem wniosek skarżącego nie opierał się na takiej czy innej wykładni pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, lecz na fakcie, że w skarżonej decyzji po prostu brak jest określenia obszaru działalności schroniska. Ta wada decyzji jest oczywista, widoczna na pierwszy rzut oka, a jej stwierdzenie nie wymaga wykładni prawa. Wobec jednoznacznego ustawowego wymogu zawarcia w decyzji określenia obszaru działalności, niewątpliwie brak tego określenia stanowi rażące naruszenie prawa.

SKO wnioskuje tymczasem, że skoro rozumienie pojęcia „obszar działalności” jest w orzecznictwie niejednolite, zatem oparcie decyzji administracyjnej na takiej czy innej interpretacji tego pojęcia nie może stanowić rażącego naruszenia prawa, a tym samym również ustawowy wymóg określania w decyzji „obszaru działalności” traci moc prawną o tyle, że pominięcie go w decyzji administracyjnej nie stanowi rażącego naruszenia prawa.

Skarżący uważa takie wnioskowanie za całkowicie błędne i niedopuszczalne. Skoro bowiem ustawodawca jednoznacznie wymaga określenia w decyzji administracyjnej „obszaru działalności”, to niezawarcie takiego określenia jest rażącym naruszeniem prawa w myśl art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Dla bytu tego naruszenia nie ma żadnego znaczenia, jak organ mógłby określić „obszar działalności”, ani jak mogłoby to być interpretowane.

## II.

Decyzja SKO jest bezzasadna także z tego powodu, że pomimo iż pozornie zajmuje się materialną analizą rozumienia niektórych wyrażen użytych przez ustawodawcę, to w rzeczywistości nie zawiera żadnego merytorycznego uzasadnienia stanowiska, że pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” i „miejsca świadczenia usług” można odnieść do siebie nawzajem. Z faktu bowiem, że zapadały różne orzeczenia sądownoadministracyjne nie wynika jeszcze, że istnieje spór o wykładnię pojęcia „obszaru działalności” używanego na gruncie u.c.p.g. Również brak definicji legalnej tego pojęcia nie wystarcza by uznawać, że wszelkie dowolne rozumienia (w tym jawnie niedorzeczne) tego pojęcia są równie uprawnione. Gdyby tak było, to podnoszony względ na zasadę stabilności prawomocnych orzeczeń, miałby pierwszeństwo przed zasadą spójności i powszechności prawa.

Tymczasem skarżący zdecydowanie wskazuje, że nie ma żadnego merytorycznego sporu co do znaczenia pojęcia „obszaru działalności” objętej zezwoleniami wydawanymi na gruncie u.c.p.g., bo nie sposób znaleźć w literaturze ani orzecznictwie systematycznego wywodu, uzasadniającego utożsamianie pojęcia „obszaru działalności” z pojęciem „miejsca świadczenia usług”. Taki hipotetyczny wywód musiałby bowiem podważać zasadę racjonalnego ustawodawcy i dowodzić, że w dwóch różnych pojęciach ustawodawca ukrył to samo znaczenie. Ustawodawcy należałoby przypisać taki zamiar, nawet pomimo tego, że pojęcia te mają zupełnie inną funkcję w procedurze wydawania zezwoleń. Otóż

„miejsce świadczenia usług” określone jest przez przedsiębiorcę w jego wniosku i decyduje o uznaniu organu za właściwy miejscowo do rozpatrzenia wniosku. Zaś „obszar działalności” jest przedmiotem władczego rozstrzygnięcia organu w decyzji o zezwoleniu. Niedopuszczalne jest więc, by, z jednej strony, organ wydał decyzję wbrew swojej właściwości miejscowej (jest to jedna z przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji), a z drugiej, by władczo określał w decyzji to, co jest najbardziej wstępnym warunkiem jej wydania (wg art. 7 ust. 6 u.c.p.g. zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług, a więc poza kompetencją organu pozostaje określenie w zezwoleniu owego miejsca świadczenia usług, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie).

SKO zdaje się nie zauważać, że u.c.p.g. posługuje się pojęciem „obszaru” w wielu przepisach (art. 3 ust.2. pkt 12, art. 3 ust.2 pkt 16, art. 4 ust.2 pkt 7, art. 4 ust.2 pkt 8, art. 6 ust.4a, art. 6d ust.2, art. 6j ust.3c, art. 6k ust.1 pkt 1, art. 7 ust.5, art. 8 ust.1 pkt 2, art. 9 ust.1 pkt 2, art. 9o ust.3 pkt 1) i zawsze w tym samym znaczeniu terytorium całej gminy lub części tego terytorium (np. „sektor”). Równie konsekwentnie ustawa kojarzy pojęcie „miejsca” z zakładem rozumianym jako nieruchomość z pewną infrastrukturą (miejsce świadczenia usług, miejsce odbierania odpadów, miejsce położenia punktu selektywnego zbierania odpadów, miejsce prowadzenia działalności, itd.).

Proste odczytanie przepisów ustawy nie daje więc żadnych podstaw do kwestionowania literalnej i semantycznej różnicy między „miejscem świadczenia usług”, a „obszarem działalności objętej zezwoleniem”. Występuje natomiast problem z gołosłownym podnoszeniem bezzasadnych wątpliwości w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Gołosłownym, bo – jak wskazano powyżej – nie sposób znaleźć w orzecznictwie ani literaturze żadnej argumentacji przemawiającej za możliwością utożsamiania tych pojęć. Jeśli mimo to orzeczenia sądów bywają różne, to jest to wyłącznie kwestia jakości tych orzeczeń, które podnoszą wątpliwości bez jakiegokolwiek próby merytorycznego uprawdopodobnienia, że są to wątpliwości zasadne.

Wysiłku merytorycznej analizy zagadnienia nie podjęło również SKO w niniejszej sprawie. Pomimo, iż „uzasadnienia” jego obu decyzji są (niepotrzebnie) nad wyraz obszerne, wręcz barokowe, jednak w rzeczywistości nie zawierają żadnej samodzielnej refleksji nad istotą wniosku skarżącego. SKO ograniczyło się w sumie do rozwlekłego opisu przebiegu sprawy, dosłownego przytoczenia całych uzasadnień 2 wyroków sądów administracyjnych oraz lakonicznego stwierdzenia, że je „w całości podziela”, nie wyjaśniając jednak w żaden sposób, dlaczego uważa je za słuszne.

Na marginesie podnieść należy, iż niespotykany i niewątpliwie utrudniający lekturę kwestionowanej decyzji jest ponownie stosowany przez SKO techniczny zabieg dosłownego cytowania najpierw całości treści wniosku Stowarzyszenia o ponowne rozpatrzenie sprawy (2 strony uzas. decyzji

SKO), a następnie powoływanych orzeczeń sądowych (3,5 strony i 1,5 strony uzas. decyzji). Można odnieść wrażenie, że stosowana bez umiaru metoda 'kopiuj-wklej' ma zatuszować procedowanie niejako obok wniosku Stowarzyszenia i brak merytorycznego wypowiedzenia się co do istoty formułowanego przez nie zarzutu.

Ponadto wskazać należy, że nie ma znaczenia ponownie podnoszony przez SKO fakt, że przepis art. 75a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej dodany został dopiero w dniu 10.04.2010 r., a więc przed wydaniem przedmiotowego zezwolenia. Otóż fundamentalny dla sprawy obowiązek określenia w zezwoleniu „obszaru działalności” art. 9 u.c.p.g. przewidywał już od 01.10.2001 r. Natomiast zapisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przywołane zostały przez wnioskodawcę m. in. w celu podkreślenia istnienia interesu społecznego przemawiającego za wszczęciem postępowania w niniejszej sprawie. Skarżący wyjaśniał to już w swoim wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Podsumowując, skarżący podtrzymuje stanowisko, że kwestionowane zezwolenie na prowadzenie schroniska nie zawiera określenia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, a jedynie „miejsce świadczenia usług”, a tym samym wydane zostało z rażącym naruszeniem prawa, uzasadniającym unieważnienie tego zezwolenia w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

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

W załączeniu:

- odpis KRS Stowarzyszenia
- 2 odpisy skargi