



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, 15.11.2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

za pośrednictwem

Samorządowego Kolegium Odwoławczego

w Kielcach

Skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach
z dnia 25.09.2017 r., znak: SKO.DG-51/2136/4/2017

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 Kielcach, zwanego dalej: SKO, z dnia 25.09.2017 r., znak: SKO.DG-51/2136/4/2017 (doręczoną dnia 16.10.2017 r.), utrzymującą w mocy decyzję Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów z dnia 02.05.2017 r., znak: GNI.6140.48.2015/2017, odmawiającą cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów, znak: GNI.6140.24.2015, z dnia 17.07.2015 r. (zmienioną decyzją Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów, znak: GNI.6140.24.2015, z dnia 30.09.2015 r.), zezwalającą Maciejowi Glijer, prowadzącemu działalność pod nazwą BAROS, na prowadzenie schroniska 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 Suchedniowie naruszył

warunki udzielonego mu zezwolenia, pomimo iż wydane ono zostało z naruszenie przepisu art. 19 k.p.a.,

- art. 19 k.p.a., poprzez uznanie, że organ gminy nie naruszył przepisów o właściwości miejscowej, wydając na obszar całego kraju zezwolenie na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.,
- art. 138 § 2 k.p.a., poprzez utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji, pomimo że 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

1.

Zezwolenie udzielone przedsiębiorcy Maciejowi Glijer w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt wskazuje (po zmianie dokonanej w dniu 30.09.2015 r.) jako obszar działalności *teren całej Polski*, tj. teren wykraczający poza właściwość terytorialną organu Gminy Suchedniów. Sprzeczne z prawem określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem powoduje, że zmiana ta, jako bezprawna, nie może wpływać na ocenę stanu faktycznego istniejącego w niniejszej sprawie. Fundamentalny zarzut wniosku skarżącego z dnia 08.09.2015 r. pozostaje więc aktualny.

Jednakże SKO nie dopatrzyło się w decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów z dnia 02.05.2017 r., znak: GNI.6140.48.2015/2017, odmawiającej cofnięcia przedmiotowego zezwolenia, żadnych wad, w tym nieuwzględnienia przepisów o właściwości. Tymczasem naruszenie każdego rodzaju właściwości przez organ administracyjny przy wydawaniu decyzji administracyjnej powoduje jej wadliwość, bez względu na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia. Dzieje się tak dlatego, że przepisy o właściwości mają charakter bezwzględnie obowiązujący, a organy administracyjne z urzędu muszą przestrzegać swojej właściwości. Pomimo to, i pomimo że SKO ustala, iż zezwolenie z całą pewnością wskazuje obszar działalności objętej zezwoleniem jako *teren całej Polski*, jednak nie widzi w tym nic naganego, co mogłoby skutkować uchyleniem decyzji z dnia 02.05.2017 r.

SKO uzasadnia swoje stanowisko wybiórczą analizą przepisów u.c.p.g. Dla SKO wystarczającym jest więc ustalenie, że zgodnie z art. 7 ust. 6 u.c.p.g. zezwolenia udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. W niniejszej sprawie

przedmiotowe schronisko dla zwierząt położone jest na obszarze Gminy Suchedniów, a więc uprawnionym do wydania decyzji był organ tej gminy, co w sprawie miało miejsce. SKO nie stwierdza zatem naruszenia przepisów o właściwości, gdyż pomija istotny fakt, że **obszar działalności objętej zezwoleniem określony został jako teren całej Polski, a więc wskazanie to zawiera nie tylko teren Gminy Suchedniów, ale również teren 2477 pozostałych polskich gmin, na których obszarze Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów nie ma żadnych zdolności do załatwiania spraw indywidualnych, a więc właściwości miejscowej.** Powyższe spowodowane jest nieuwagą SKO, któremu umknęło, że zadanie publiczne gminy bynajmniej nie ogranicza się do wylapywania bezdomnych zwierząt i umieszczania ich w schronisku, lecz obejmuje także bezterminową opiekę nad nimi po umieszczeniu w schronisku (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, zwanej dalej: u.o.z., oraz wykonawcze rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt z dnia 26.08.1998 r.). Schroniska nie są więc – jak wydaje się sądzić SKO - niezależnymi od gmin instytucjami publicznymi, chronionymi w nieograniczony sposób zasadą swobody działalności gospodarczej, gwarantującymi opiekę każdemu, bez względu na pochodzenie bezdomnemu zwierzęciu. Schroniska są bowiem wykonawcami publicznego zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki w imieniu i na rachunek konkretnych gmin. Ten fakt wyznacza realną właściwość relacji gmina-schronisko, która powinna znajdować formalne odbicie w zezwoleniu, poprzez odpowiednie określenie miejsc pochodzenia zwierząt (tj. właśnie „obszaru działalności objętej zezwoleniem”).

Powyższe podkreślają przepisy również innych niż u.o.z. aktów normatywnych. I tak, 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. 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., który w przypadku zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt nakazuje, aby w treści zezwolenia określony został obszar działalności objętej zezwoleniem. To jest właśnie przepis, który ogranicza tego rodzaju działalność gospodarczą i daje podstawy do uprawnionej ingerencji w swobodę jej wykonywania. Jeśli z jakiś przyczyn ustawodawca nakazał wskazanie w zezwoleniu obszaru działalności nią objętej, to w żaden sposób wymóg ten nie może być zrealizowany w ten sposób, że organ gminy określi go jako *teren całej Polski*, a więc najszerzej jak tylko można dla terenów podlegających polskiemu prawodawstwu. Oprócz rażącego naruszenia przepisów o właściwości, taka realizacja nakazu ustawodawcy jest bowiem fikcją i w rzeczywistości skutkuje omijaniem 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*.

Wydawane przez organ gminy zezwolenia na prowadzenie schronisk przez przedsiębiorców są aktami stosowania prawa miejscowego, tj. uchwał rad gminnych o warunkach wydawania takich zezwoleń (art. 7 ust. 3 u.c.p.g.). SKO w uzasadnieniu skarżonej decyzji powołuje nawet to prawo miejscowe: uchwałę Nr 15/II/2012 w sprawie wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na terenie Gminy Suchedniów w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Skoro prawo miejscowe gminy może być i z zasady jest różne od prawa miejscowego innych gmin, to również akty stosowania tego prawa nie mogą naruszać prawa innych gmin do uchwalania i stosowania właściwych sobie, często odmiennych, rozwiązań prawnych dotyczących zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki. Choćby z tego powodu określany w zezwoleniach obszar działalności schronisk nie może przekraczać obszaru obowiązywania prawa miejscowego właściwej gminy. Analizując dalej, z punktu widzenia u.c.p.g., prowadzenie schronisk 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. Doskonale dostrzegł to i wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13 (który SKO podziela, a przynajmniej tak twierdzi):

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. W ten tylko sposób zapewniona zostanie realizacja zadania gminy polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt.

Zapadły na tle w/w 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 u.o.z., 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.

Na uwagę zasługuje również kolejny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18.05.2017 r., sygn. akt II SA/Łd 154/17:

(...) Oznacza to tym samym, iż przyjmowanie, odławianie bezpańskich zwierząt z terenu ościennych gmin, jak wskazywała strona skarżąca, wskazuje na przekroczenie warunków określonych w decyzji Wójta Gminy K. z dnia [...] zezwalającej na prowadzenie działalności w formie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Z uwagi na powyższe stwierdzić należy, iż organy administracji publicznej dokonały w okolicznościach niniejszej sprawy błędnej wykładni pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem", zawartego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy, co skutkowało brakiem analizy w kierunku rozstrzygnięcia, czy faktycznie prowadzący schronisko naruszył warunki udzielonego mu przez gminę zezwolenia, co wskazuje na naruszenie art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. (str. 7 uzas.)

Podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 03.10.2017 r., sygn. akt II SA/Ol 632/17.

Stanowisko SKO prezentowane w skarżonej decyzji jest sprzeczne również z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 31.01.2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1477/13:

Odnosząc się do kwestii obszaru działania schroniska, który został określony jako teren całej Polski stwierdzić należy, że zgodnie z art. 7 ust. 6 zezwolenia, o których mowa w ust. 1 udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Zatem powinno się odnieść możliwość prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt do terenu gminy Raclawice. (str. 8 uzas. wyroku).

Wyrok ten skutkował stwierdzeniem nieważności decyzji Wójta Gminy Raclawice z dnia 16.09.2011 r., nr RO.6140.1.2011, zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt w Raclawicach, w zakresie jej pkt. 1 określającego obszar prowadzenia działalności jako teren Polski (decyzja SKO w Krakowie z dnia 27.05.2014 r., znak: SKO.DG/4131/3/2014).

Na marginesie podkreślić należy, iż powoływany przez SKO wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13.11.2013 r., sygn. akt II SA/Łd 558/13, dotyczył sprawy o zasadniczo odmiennym stanie faktycznym. Otóż zezwolenie kwestionowane w tamtym postępowaniu w ogóle nie zawierało wskazania obszaru działalności schroniska dla zwierząt, co w ocenie skarżącego stanowiło rażące naruszenie prawa, podczas gdy w niniejszej sprawie obszar działalności został

określony, tym niemniej z naruszeniem przepisów o właściwości. Ponadto wyrok ten sprzeczny jest z poglądem na temat obszaru działania schroniska dla zwierząt wyrażonym w w/w orzeczeniach innych sądów administracyjnych.

Wobec wszystkich powyższych uwarunkowań prawnych, w jakich działają schroniska dla zwierząt, określenie obszaru działania schroniska w zezwoleniu Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów jako *terenu całej Polski* jest ewidentnym naruszeniem przepisów o właściwości. Należy zwrócić uwagę, iż w/w wyrok NSA, który odkodował pojęcie obszaru działalności schroniska na gruncie postępowań o cofnięcie zezwolenia, zapadł dnia 17.03.2015 r., z kolei wystąpienie firmy BAROS o zmianę zezwolenia w zakresie obszaru działalności nastąpiło dnia 21.09.2015 r., natomiast zezwolenie zmieniono w tym punkcie dnia 30.09.2015 r. Tymczasem Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów, jako organ administracji publicznej, winien znać prawo i działać na podstawie jego przepisów, a więc zgodnie z zapisaną w art. 6 k.p.a. zasadą praworządności. Natomiast Maciej Glijer, jako przedsiębiorca, a więc profesjonalista w obrocie gospodarczym, jest szczególnie zobowiązany do przestrzegania prawa w zakresie prowadzonej działalności. Jednak zarówno złożony przez niego wniosek o zmianę wskazania obszaru działalności prowadzonego schroniska, jak i decyzję zmieniającą organu administracyjnego należy ocenić wyłącznie jako **próbę obejścia przepisu art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.**, który nakazuje wskazać w zezwoleniu obszar działalności objętej zezwoleniem. Wskazanie go jako *terenu całej Polski* nie jest bowiem w istocie żadnym wskazaniem (gdyż wyczerpuje wszystkie możliwe wskazania w obrębie kraju, na którego terenie obowiązuje u.c.p.g.), a więc winno być uznane za niebyłe. W takim razie decyzja zmieniająca zezwolenie w dniu 30.09.2015 r. nie zawiera żadnej treści i aktualnymi pozostają zapisy decyzji z dnia 17.07.2015 r., prawidłowo określające obszar działalności schroniska jako *Gminę Suchedniów*. Tymczasem przedsiębiorca Maciej Glijer od początku działania świadomie i konsekwentnie współpracuje z wieloma gminami – w 2012 r. z min. 4 gminami, w 2013 r. z min. 7 gminami, w 2014 r. z min. 9 gminami, w 2015 r. z min. 15 gminami, a w 2016 r. z min. 32 gminami z 4 województw. Dokumenty źródłowe z gmin na ten temat są publicznie dostępne pod adresem <http://www.boz.org.pl/monitor> po wpisaniu „Baros” w 'nazwę podmiotu'. Na marginesie wskazać należy, że przedsiębiorca podpisywał z gminami umowy na przyjmowanie zwierząt już w 2012 r., a więc na 3 lata przed uzyskaniem zezwolenia na prowadzenie schroniska, co stanowi wykroczenie z art. 10 ust. 1 u.c.p.g. (informacja gminna w załączniku). Fakt ten również nie doczekał się oceny ze strony obu organów administracyjnych.

2.

Końcowo wytknąć należy, iż SKO popełnia ten sam błąd co organ I instancji – analizuje okoliczności zapewniania zwierzętom w przedmiotowym schronisku odpowiednich warunków i opieki oraz przedstawia wyniki kontroli tej opieki. Na tej podstawie przyjmuje, że nie stwierdzono w tym zakresie żadnych nieprawidłowości, co dowodzić ma poprawności decyzji organu gminy, odmawiającej

cofnięcia zezwolenia.

Tymczasem faktyczne warunki utrzymywania zwierząt w schronisku (dobre czy też złe) nie były w ogóle przedmiotem wniosku skarżącego, abstrahuje od nich także NSA w w/w wyroku, jako nie mających merytorycznego znaczenia dla sprawy cofnięcia zezwolenia z powodu nieprzestrzegania przez przedsiębiorcę obszaru działalności prowadzenia schroniska dla zwierząt. Dlatego musi budzić zdziwienie uzasadnianie przez SKO swojej decyzji takimi irrelevantnymi dla istoty wniosku skarżącego kwestiami.

Ze względu na powyższe wniosek skarżącego z dnia 08.09.2015 r. w sprawie cofnięcia zezwolenia pozostaje słuszny, a skarga niniejsza konieczna i uzasadniona.

W załączeniu:

- informacja gminna
- odpis KRS Stowarzyszenia
- 2 odpisy skargi

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz