



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, 14.05.2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi

za pośrednictwem

Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu

Skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Sieradzu z dnia 04.04.2013 r., znak: SKO.401/220/OC/13

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, składa skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 04.04.2013 r., znak: SKO.401/220/OC/13 (doręczoną dnia 15.04.2013 r.), utrzymującą w mocy własną decyzję z dnia 08.02.2013 r., znak: SKO.401/57/OC/13, odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Sieradz z dnia 20.02.2012 r., znak: RG.6140.2.1.2012, zezwalającej Marcie Szturma na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, tj. prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Uzasadnienie

W/w zezwolenie wydane zostało z rażącym naruszeniem prawa, gdyż pominięcie w treści decyzji określenia obszaru działalności schroniska, pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z przepisem 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.), który nakazuje zawarcie takiego określenia w decyzji. Podobnie jak określenie takie wymagane jest już w samym wniosku o udzielenie zezwolenia (art. 8 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.). Z tego wynika, że decyzja Wójta Gminy Sieradz z dnia 20.02.2012 r., znak: RG.6140.2.1.2012, zezwalająca Marcie Szturma na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, tj. prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, jako obarczona brakiem

wymaganego prawem określenia obszaru działalności objętej zezwoleniem, powinna być unieważniona.

Skarżący konsekwentnie podtrzymuje taką interpretację „obszaru działalności” schroniska dla bezdomnych zwierząt, która wskazuje na obszar, z którego te zwierzęta pochodzą, tj. na jakim zostały znalezione lub złapane, co wyznacza zbiór usługobiorców działalności danego schroniska.

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

Otóż ustawa wyraźnie rozróżnia „miejsce świadczenia usług” od „obszaru świadczenia usług”. To pierwsze jest podstawą dla określenia właściwego organu dla wydania zezwolenia, gdyż zezwolenia udziela wójt właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 6 ust. 6 u.c.p.g), a także zastosowania odpowiedniego prawa miejscowego (art. 7 ust. 3 u.c.p.g). To drugie, czyli określenie „obszaru”, jest zaś merytorycznym przedmiotem wniosku oraz istotną treścią decyzji o zezwoleniu. W tej sytuacji nie ma więc możliwości, by zacierać istotną różnicę między „miejscem” a „obszarem”, jak to uczyniono w uzasadnieniu skarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu (zwanego dalej: SKO).

Brak określenia obszaru, podobnie jak określanie go szerzej niż obszar właściwej gminy, powoduje zjawisko nieograniczonego przyjmowania zwierząt i przepelniania schronisk, po czym usilnego ich rozchodowania wbrew względom właściwej opieki nad nimi. Jedną z przyczyn tej znanej w całym kraju patologii jest wydawanie zezwoleń na prowadzenie schronisk z rażącym naruszeniem ustawy.

1.

W związku z tym, że SKO nie odniosło się wnikliwie do argumentacji skarżącego, przedstawionej w jego wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy z dnia 06.03.2013 r., poniżej jego szerokie fragmenty:

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 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. Ustawa przewiduje, że tak wniosek przedsiębiorcy, jak i decyzja o zezwoleniu, winny zawierać m. in. określenie „obszaru działalności”.

Z przepisów u.c.p.g. wynika, że przez „obszar działalności objętej zezwoleniem” należy rozumieć – w przypadku prowadzenia schroniska dla zwierząt – **obszar, z jakiego ujęte bezdomne zwierzęta umieszczane są następnie w danym schronisku**. Działalność prowadzenia schroniska jest bowiem regulowana w tym samym trybie i na podstawie tego samego przepisu art. 7 u.c.p.g., który mówi o opróżnianiu zbiorników nieczystości (oraz do niedawna o odbieraniu odpadów komunalnych), gdzie niewątpliwie obszar świadczenia usług dotyczy rozproszonych miejsc znajdowania się tych zbiorników (odpadów). Ewidentnie nie dotyczy natomiast siedziby przedsiębiorcy, czy też zlewni nieczystości płynnych, ani też lokalizacji wysypiska odpadów stałych.

Wprawdzie żaden przepis u.c.p.g. nie precyzuje, że regulacja usług komunalnych wymienionych w art. 7 ust. 3 i 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. 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. Gdyby określony w zezwoleniu obszar działalności mógł sięgać poza granice gminy, dochodziło by do sytuacji, gdy na terenie jednej gminy działał 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). Od tej zaś zasady przewidziane są znów wyjątki (art. 75a ust. 2), 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**”. Wyraźne rozróżnienie przez ustawodawcę „obszaru działalności” od „miejsca świadczenia usług” zadaje kłam interpretacji SKO, która opiera się na nieuprawnionym utożsamieniu tych dwóch pojęć.

SKO wyraża też tezę, że działalność prowadzenia schroniska polega wyłącznie na zapewnianiu bezdomnym zwierzętom opieki, co sugeruje, że działalność ta zamyka się w izolowanym obiekcie i sprowadza się do wyłącznej relacji przedsiębiorca–zwierzę. Tymczasem 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 usługi”, jako obiektu do którego przyjmowane są zwierzęta, od „obszaru działalności” rozumianego jako miejsca 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 17 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 ustawy, 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 ustawy, skoncentrowanych głównie na sprawie odpadów, można wskazać takie sformułowania przepisów, które jednoznacznie wyrażały rozumienie „obszaru” usług komunalnych regulowanych na gruncie u.c.p.g. 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 przeredagowane 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.

W praktyce, działanie kilku schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie jednej gminy, (co uzasadniałoby wydzielenie obszarów działania), jest w Polsce rzadkością. Regułą jest natomiast patologiczny brak schronisk i przyjmowanie do jednego zwierząt z wielkiej ilości gmin. Z punktu widzenia litery prawa jest to legalne tylko w przypadku schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwanej dalej: u.o.z.), o ile organizacje te nie są przedsiębiorcami i nie wymagają zezwolenia wydanego w trybie u.c.p.g, a także w przypadku przedsiębiorców świadczących usługi zlecane 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 umieszczane 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.

Taka błędna interpretacja „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**. Tymczasem uzasadnienie skarżonej decyzji powołuje się w tej kwestii na ogólnikowe zapisy u.o.z., pomijając konkretny powód, dla którego prowadzenie schronisk zostało uznane za działalność regulowaną. Ponadto SKO mówi o „obejściu celu tejże działalności” (str. 7 uzas.), podczas gdy dla przedsiębiorców jest on nieokreślony przez przepisy, a na pewno nie jest nim opieka nad bezdomnymi zwierzętami, gdy tymczasem skarżący wyraźnie i konsekwentnie mówi o omijaniu celu **regulowania** tej działalności.

2.

Stanowisko utożsamiające „obszar działania” z lokalizacją zakładu, a nie miejscem pochodzenia przyjmowanych zwierząt, nie da się utrzymać z punktu widzenia wykładni systemowej przepisów u.c.p.g., na podstawie której zezwolenia są udzielane, w kontekście ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i u.o.z. Wykładnię taką skarżący omówił w swoim wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy z dnia 06.03.2013 r. (szerokie jego fragmenty zacytowane powyżej).

Podkreślić nadto należy, że utożsamienie „obszaru działania” z lokalizacją schroniska na terenie danej gminy, jest nie do pogodzenia z założeniem racjonalnego ustawodawcy. Otóż wymóg określania „obszaru działalności” w zezwoleniu byłby zbędny, skoro zezwolenie może wydać jedynie organ gminy „właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług”, tj. lokalizację schroniska w danej gminie. (art 7

ust. 6 u.c.p.g.). Nieracjonalne było by więc samo ustawowe rozróżnienie „miejsca świadczenia usług” od „obszaru działania”, gdyż oba znaczyłyby to samo, czyli obszar ziemi fizycznie zajmowany przez schronisko jako obiekt. Jednak rozróżnienie to znalazło się w ustawie, jest nieprzypadkowe i był to zamierzony cel ustawodawcy.

3.

Interpretacji skarżącego, wyłożonej w jego wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy z dnia 06.03.2013 r., SKO przeciwstawiło wykładnię językową pojęcia „schronisko”, przypisując mu funkcję opieki. Co więcej, sięgnęło do definicji schroniska dla zwierząt umieszczonej w u.o.z. Tymczasem taki zabieg za strony SKO jest całkowitym nieporozumieniem, gdyż wydaje się ono nie dostrzegać, że u.o.z. przewiduje prowadzenie schronisk dla zwierząt **wyłącznie** przez organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt (art. 11 ust. 4 u.o.z.). Natomiast kiedy schronisko prowadzi przedsiębiorca (jak mamy do czynienia w tym przypadku) zastosowanie mają przepisy u.c.p.g. i ustawy z dnia 11.03.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w których nie ma najmniejszego nawet wskazania opieki jako celu schroniska dla zwierząt.

Rzeczywiście, pod względem czysto językowym słowo „schronisko” wywodzi się od „ochrony” i „chronienia” siebie lub kogoś. Jednak wykładnia językowa przepisów prawa nie opiera się na lingwistyce, lecz semantyce, dotyczy zatem znaczeń słów w konkretnej rzeczywistości społecznej, w jakiej one funkcjonują, uwzględniając historyczne przemiany.

Istotnym jest zatem wskazać, że do niedawna (do 1997 r.) pojęcie „schroniska dla bezdomnych zwierząt” dotyczyło zakładów, do których bezpańskie zwierzęta doprowadzane były jedynie celem ich legalnego uśmiercenia. U.c.p.g. uchwalona w 1996 r. (a więc wcześniejsza niż uoz) przewiduje wydawanie zezwoleń na prowadzenie schronisk, jednakże bez określania celu przyjmowania do nich zwierząt. Dopiero rok później, w 1997 r., w u.o.z. pojawił się zakaz uśmiercania zwierząt z powodu ich bezdomności. W 2012 r. ustawodawca zamieścił w u.o.z. definicję schroniska dla zwierząt, jako miejsca przeznaczonego do opieki nad zwierzętami domowymi. Nie spowodowało to jednak redefinicji pojęcia „schroniska” na gruncie innych ustaw. W szczególności ani u.c.p.g. ani ustawa z dnia 11.03.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt nadal nie przypisują schroniskom celu zapewniania opieki. Ostatnia z w/w ustaw dotyczy nadzoru nad schroniskami wyłącznie pod względem bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego, zaś przepisy u.c.p.g. mówią o schroniskach w kontekście „ochrony **przed** bezdomnymi zwierzętami”. Funkcją tak sformułowanego celu jest więc nadal usuwanie bezdomnych zwierząt, a nie opieka nad nimi.

Merytoryczne uzasadnienie skarżonej decyzji, nie odnoszące się rzetelnie do argumentacji skarżącego, jest więc dalece nietrafne. Życzeniowe oczekiwanie SKO, że bezdomne zwierzęta znajdą w schronisku prowadzonym przez przedsiębiorcę opiekę, jest jak najbardziej słuszne, lecz niestety nie

znajduje wyraźnego potwierdzenia w przepisach prawa. Dlatego motyw, aby schroniska rzeczywiście chroniły bezdomne zwierzęta, każe organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, egzekwować na drodze prawnej ustawowe ograniczenie działania schroniska do jednej, właściwej gminy. Oczywistym jest bowiem, iż wolą ustawodawcy jest **zmuszenie gmin do budowy własnych schronisk dla zwierząt**, ewentualnie zawieranie w tym celu porozumień międzygminnych lub tworzenie związków gmin. Rozważania SKO o nieracjonalności i nieekonomiczności takich działań (str. 7 uzas. *in fine*) są niezrozumiałe i wydają się świadczyć o deficytach w rozumieniu idei ochrony nadrzędnego interesu publicznego, w tym przypadku zdrowia zwierząt.

4.

Ponadto skarżący zwraca uwagę, iż stanowisko SKO w sprawie rozumienia „obszaru działania schroniska” jest niekonsekwentne, co budzi zasadnicze wątpliwości.

Otóż w identycznych okolicznościach faktycznych, decyzją z dnia 23.12.2011 r., znak: SKO.401/1089/GO/11 (w załączniku), SKO stwierdziło nieważność innej decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Przyczyną unieważnienia decyzji był brak określenia w jej treści obszaru działalności objętej zezwoleniem – SKO odniosło się krytycznie do zapisu decyzji:

„prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, położonego we wsi Wojtyszki 18”.

Tutaj, analogicznie błędny zapis:

„prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, położonego we wsi Czartki 49b, 98-200 Sieradz”

z niewiadomych przyczyn, znalazł już aprobatę SKO.

Ponadto, w uzasadnieniu w/w decyzji SKO zajęło stanowisko, że „określenie obszaru działalności schroniska, **a więc obszaru z którego bezdomne zwierzęta mają być umieszczone w schronisku**, stanowi konieczny i istotny element przedmiotowej decyzji.” (str. 4, 5 uzas.).

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz

W załączniku:

- decyzja SKO z dnia 23.12.2011 r.
- odpis KRS Stowarzyszenia
- odpis skargi