



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, 20.07.2018 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Łodzi

za pośrednictwem

Wójta Gminy Zgierz

Odwołanie od decyzji Wójta Gminy Zgierz z dnia 15.06.2018 r.,

znak: ZŚ.6140.22.2017

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, uczestniczące w postępowaniu na prawach strony, odwołuje się od decyzji Wójta Gminy Zgierz z dnia 15.06.2018 r., znak: ZŚ.6140.22.2017 (doreczonej dnia 06.07.2018 r.), odmawiającej cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Zgierz z dnia 24.08.2017 r., zezwalającą Przemysławowi Skupińskiemu, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą ŻWIR-MAX Firma Przemysław Skupiński z siedzibą w Dąbrówce-Strumiany przy ul. Pogodnej 37, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Jasionka przy ul. Skośnej 15.

Skarżący wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

W kwestii formalnej skarżący wyjaśnia, iż błędne jest zapatrywanie organu jakoby organizacją społeczną przy składaniu wniosku o wszczęcie postępowania w trybie art. 31 k.p.a. dodatkowo musiała składać osobny wniosek o dopuszczenie jej do udziału w tym właśnie postępowaniu. Dlatego za chybione należy uznać stanowisko, że uwzględnienie przez organ administracyjny wniosku o wszczęcie postępowania nie czyni z organizacji, która taki wniosek złożyła, uczestnika postępowania na prawach strony oraz że takie uprawnienie może nastąpić wyłącznie na wyraźny wniosek danej organizacji.

Orzecznictwo sądownoadministracyjne i tezy doktryny znane skarżącemu są przeciwne do powyższego, por. prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.01.2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/11:

*W szczególności organizacja społeczna, która domaga się wszczęcia postępowania, nie musi żądać jednocześnie dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu. **W wypadku, bowiem, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostanie uznane przez organ administracji publicznej za zasadne, organizacja społeczna uczestniczy w tym postępowaniu na prawach strony.** Do uznania organizacji społecznej należy zaś, czy będzie uczestniczyła w postępowaniu wszczętym na jej żądanie (por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 00.98.1071), Lex/el. 2011 - komentarz do art. 31 kodeksu postępowania administracyjnego).*

prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28.10.2016 r., sygn. akt II SA/Kr 1075/16:

*Interpretacja art. 31 Kpa zaprezentowana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie cechuje się nadmiernym formalizmem i nie wynika z przedmiotowego przepisu, natomiast spowodowałyby mnożenie zarówno wniosków organizacji jak i postanowień organu o zasadniczo identycznych uzasadnieniach. **Regułą jest, że jeśli organizacja społeczna żąda wszczęcia postępowania przez organ administracji publicznej, to oznacza, że chce w nim, czynnie uczestniczyć.** Dodatkowo wykładnia taka prowadzi do pozbawienia możliwości realnego działania organizacji społecznej, w sprawach dla których została zorganizowana (utworzona), choć przecież ustawodawca nie bez powodu zawarł w Kodeksie Postępowania Administracyjnego art. 31 dający organizacjom społecznym konkretne uprawnienia procesowe. W interesie społecznym jest należyte i humanitarne traktowanie zwierząt, co wiąże się również z kontrolowaniem przestrzegania zasad postępowania ze zwierzętami, także bezdomnymi. Do sprawowania „społecznej kontroli” w tym zakresie powołane jest właśnie skarżące stowarzyszenie, które w związku ze złożonym wnioskiem stało się uczestnikiem postępowania na prawach strony. Organ II Instancji będzie zatem obowiązany rozpoznać odwołanie Stowarzyszenia uwzględniając te wytyczne Sądu.*

Uzasadnienie

1.

W uzasadnieniu decyzji Wójt Gminy Zgierz opiera się na poglądzie, że „obszar działalności”, którego określenie musi zawierać decyzja (art. 8 ust. 1 pkt 2 i 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.) jest tożsamy z „miejscem świadczenia usług”, o którym mówi art. 7 ust. 6 u.c.p.g. Organ stwierdza wręcz, że „obszar działalności objętej zezwoleniem” (...) tym samym nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska.

Dotyczy natomiast wyłącznie samego miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, czyli konkretnego usytuowania w terenie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko. (str. 7 uzas. decyzji).

Ta dezinterpretacja przepisów u.c.p.g., wyraźnie obliczona jest na obejście ustawowego ograniczenia specyficznej działalności, jaką jest prowadzenie schroniska dla zwierząt. Otóż znaczenie pojęcia „obszar działalności” jest zupełnie jasne na gruncie u.c.p.g., co wynika choćby z tego, że użyte jest w jej kilkunastu różnych przepisach zawsze na oznaczenie obszaru całej gminy lub jej części (sektora) przydzielonej do obsługi przez jednego przedsiębiorcę (np. odbieranie odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych, itp.). Określenie „obszaru działalności” jest więc merytorycznym rozstrzygnięciem zawartym w sentencji decyzji. Natomiast „miejsce świadczenia usług” stanowi ustawowe kryterium ustalenia właściwego terytorialnie organu gminy do samego wydania decyzji o zezwoleniu (w odróżnieniu od zezwoleń wydawanych przedsiębiorcom na podstawie innych ustaw, w których tym kryterium jest np. miejsce siedziby podmiotu).

Rozróżnienie to jest zgodne z systemową wykładnią tego zagadnienia zawartą w przepisach u.c.p.g., a utożsamianie znaczenia tych pojęć jest oczywiście błędne.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej stanowi zasadę, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawniają do jej wykonywania 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 zw. z art. 9 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1b 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 grzebówisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. wyraźnie wymaga, aby zezwolenie określało obszar działalności objętej zezwoleniem. Na gruncie niniejszej sprawy powstaje więc zasadnicze pytanie: **w jakim celu ustawodawca wprowadził taki wymóg względem treści zezwolenia?** Przecież mógłby z niego zrezygnować, a wówczas zezwolenie na prowadzenie schroniska dla zwierząt zawierałoby co najwyżej tylko wskazanie miejsca świadczenia usług (czyli po prostu adres schroniska), a sama działalność mogłaby być legalnie prowadzona bez ograniczeń na terenie całego kraju, a nawet (od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej) Europy.

Tymczasem ograniczenie działalności schroniska dla zwierząt do obszaru właściwej gminy wynika wprost z przepisu art. 3 ust. 2 u.c.p.g., który mówi, że *gminy zapewnijają czystość i porządek na swoim terenie*, a także z ustroju samorządu terytorialnego. Regulowanie pewnych rodzajów usług komunalnych jest wyjątkiem od zasady swobody działalności gospodarczej na terenie całej RP. Rządowe zadanie

wydawania zezwoleń zostało w tym zakresie powierzone organom gmin właśnie w celu zachowania lokalnego charakteru tej działalności. Wyraźnie dostrzegł to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, w którym odkodował pojęcie „obszaru działalności” schroniska dla zwierząt:

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.

Bezskuteczny jest też argument skarżonego organu, jakoby „obszar działalności” budził wątpliwości interpretacyjne (str. 7 uzas. decyzji). Mamy tu bowiem do czynienia z sytuacją, gdy litera ustawy i funkcja tych pojęć ustawowych bezwzględnie nakazuje je rozróżniać, a z kolei nic nie wskazuje na to, by je utożsamiać.

2.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31.08.2017 r., sygn. akt II OSK 3038/15 (na który powołuje się skarżony organ), postawił zasadnicze dla przedmiotu sprawy pytanie o podstawy prawne i faktyczne przyjmowania do schroniska zwierząt wylapywanych na terenie gmin innych, niż gmina, której organ udzielił zezwolenia na prowadzenie schroniska. Ponadto sąd nakazał organom administracyjnym szczegółowo ustalić, czy przedsiębiorca prowadzi schronisko dla zwierząt wyłącznie na terenie macierzystej gminy. Brak jakichkolwiek ustaleń w tamtej sprawie spowodował uznanie przez NSA, że przedwcześnie była ocena sądu I instancji, że okoliczność przyjmowania do schroniska zwierząt wylapanych poza granicami macierzystej gminy stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu. Fundamentalnym dla niniejszego postępowania jest zatem rzetelne rozstrzygnięcie powyższych kwestii. Tymczasem Wójt Gminy Zgierz nie wywiązał się należycie z tego zadania.

Owszem, w uzasadnieniu swojej decyzji skarżony organ przytacza 6 uchwał gminnych oraz 2 umowy gmin z przedsiębiorcą Przemysławem Skupińskim jako rzekome podstawy prawne przyjmowania do schroniska w Jasionce zwierząt z gmin innych niż Gmina Zgierz. Jednak w opinii skarżącego, dokumenty te nie uzasadniają decyzji o odmowie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska, bo nic nie wnoszą do sprawy w tym przedmiocie. W szczególności, posiadanie takich umów przez Przemysława Skupińskiego oraz wskazywanie na jego schronisko w uchwałach rad gminnych nie dowodzi, że przedsiębiorca nie przekracza warunków zezwolenia, bo te akty prawne nie legalizują

przyjmowania zwierząt z innych gmin i w żaden sposób nie niweczą zawartego w zezwoleniu ograniczenia obszaru działania schroniska do terenu Gminy Zgierz.

Relacja między tymi aktami prawnymi a zezwoleniem jest bowiem odwrotna, gdyż prawo stanowi, że:

Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie (art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej).

Zatem zezwolenie jest pierwotne względem uchwał i umów, których treść nie może stać w sprzeczności z treścią zezwolenia, szczególnie w zakresie tak istotnym, jak wskazanie obszaru działania.

Uchwały rad gminnych, powierzające zadanie przyjmowania bezdomnych zwierząt do schroniska w Jasionce, którego obszar działania ograniczony jest do Gminy Zgierz, są więc w tym zakresie niezgodne z prawem, i jako takie nie mogą stanowić osobnej, a przede wszystkim ważniejszej od zezwolenia podstawy prawnej do przyjmowania zwierząt do przedmiotowego schroniska.

Z kolei zawierane na podstawie tych uchwał umowy cywilnoprawne między organami gmin a przedsiębiorcą Przemysławem Skupińskim kwalifikują się, na gruncie prawa cywilnego, do uznania ich za nieważne, gdyż stanowią czynność prawną sprzeczną z ustawą, jako zawarte z podmiotem nieuprawnionym (art. 58 k.c.).

3.

W dalszej kolejności nie sposób nie odnieść się do przytaczanych przez organ ten, nieprawomocnego zresztą, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23.09.2016 r., sygn. akt II SA/Gl 618/16. WSA wydaje się powoływać tam na definicję schroniska dla zwierząt zawartą w ustawie z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, zwanej dalej: u.o.z., określającą taki zakład jako „miejsce opieki”. I tak, WSA stwierdza m. in. że *celem przepisów dotyczących zasad budowy schronisk niewątpliwie jest dobro zwierząt i ich ochrona przed niehumanitarnym traktowaniem*. Skarżący zmuszony jest wytknąć gołosłowność tej tezy z racji na jej ogólność.

Definicja zawarta w u.o.z. nie ma bowiem zastosowania do zezwoleń wydawanych na podstawie u.c.p.g. (jak w niniejszej sprawie), gdyż dotyczy obiektu schroniska, którego infrastruktura musi spełniać wymagania sanitarno-epidemiologiczne nadzorowane przez Inspekcję Weterynaryjną w ramach działania administracji rządowej. Natomiast zezwolenie dla schroniska wydawane na podstawie u.c.p.g. nie dotyczy obiektów (infrastruktury), lecz działalności (prowadzenia schroniska) i związane jest z zadaniem gminy wobec bezdomnych zwierząt, określonym jako „zapewnianie opieki oraz

wylapywanie”. W tym kontekście, wymóg określania „obszaru działalności objętej zezwoleniem” niewątpliwie oznacza obszar, z jakiego pochodzą (wylapywane są) bezdomne zwierzęta przyjmowane do schroniska. **Umieszczanie bezdomnych zwierząt w schroniskach jest wręcz częścią czynności wylapywania** - *vide* § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt. Również z tego powodu wniosek jakoby schroniska nie były ograniczane ze względu na pochodzenie zwierząt, jest całkowicie bezzasadny.

Sądowi, a za nim skarżonemu organowi, umknęło więc najwyraźniej, że schroniska dla bezdomnych zwierząt opisane w u.c.p.g. nie są instytucjami powołanymi dla jakiejś szczytnej idei (dobro, ochrona zwierząt), lecz stanowią wyłącznie działalność gospodarczą. Warto pamiętać, że idea ustanowienia schronisk dla bezdomnych zwierząt w Polsce pojawiła się po raz pierwszy w przepisach administracyjnych z 1961 r. i jednoznacznie przypisywała takim zakładom cel uśmiercania zwierząt bezdomnych (Pismo Okólne Nr 48 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 03.10.1961 r. L. dz. URT-IV/92/61 w sprawie uregulowania zagadnienia bezpańskich psów i kotów na terenie miast). Te przepisy o schroniskach dla zwierząt nadal formalnie obowiązywały w momencie uchwalenia u.c.p.g. w dniu 13.09.1996 r., w której **do dzisiaj nie określono celu prowadzenia schronisk, a termin „opieka” w ogóle się tam nie pojawia**. Przepisy z 1961 r. utraciły ważność dopiero w dniu 17.10.1997 r., tj. w dniu wejścia w życie nowej Konstytucji, która wyeliminowała tego typu akty z katalogu źródeł prawa. Zatem twierdzenie, że schroniska dla zwierząt w rozumieniu u.c.p.g. mają prawem przypisany cel (ideę) opieki, dobra zwierząt i ich ochrony, nie ma żadnej podstawy prawnej.

Dzieje się tak, ponieważ **zadaniem własnym gmin jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk**. Tzn. że zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki nie jest przypisane żadnej domniemanej „instytucji schronisk”, lecz gminom (publiczne zadanie gmin określone w art. 11 ust. 1 u.o.z.). Dlatego prawidłowa realizacja tego zadania publicznego wymaga, by działalność schronisk, regulowana na gruncie u.c.p.g., była ściśle związana z właściwością terytorialną gmin, tj. ich kompetencjami i odpowiedzialnością. Związek między zadaniami publicznymi gmin a poddaniem działalności gospodarczej schronisk regulacji poprzez wydawanie zezwoleń znakomicie dostrzegł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13.

4.

Konsekwentnie lokalny charakter usług komunalnych dotyczących bezdomnych zwierząt ma istotne uzasadnienie systemowe. Zajmowanie się nimi jest zadaniem publicznym gmin, a z ustawowej definicji zwierząt bezdomnych wynika, że te wylapane i umieszczone w schroniskach nadal są bezdomne, co rodzi odpowiedzialność gminy także za zwierzęta zgromadzone przez przedsiębiorcę w schronisku

posadowionym na jej terenie. Dopóki są to zwierzęta z macierzystej gminy, to odpowiedzialność taka jest oczywista i realizuje się przez nadzór organu gminy nad przestrzeganiem zezwolenia na prowadzenie schroniska oraz przez nadzór nad przestrzeganiem zawartej z przedsiębiorcą umowy o przyjmowanie zwierząt do tego schroniska. Natomiast w przypadku, gdy przedsiębiorca gromadzi zwierzęta z innych gmin, odpowiedzialność za nie miejscowej gminy budzi wątpliwości. Gdyby przedsiębiorca zaprzestał prowadzenia działalności (obojetne z jakich powodów, np. losowych lub prawnego zakazu wykonywania działalności), może zabraknąć odpowiedzialnych za los zwierząt oraz za porządek i bezpieczeństwo. W przypadku Przemysława Skupińskiego, który w celu zysku gromadzi zwierzęta z coraz większej liczby gmin, odpowiedzialność za te zwierzęta ze strony niewielkiej gminy wiejskiej Zgierz jest iluzoryczna, biorąc pod uwagę skalę problemu ewentualnego zastępczego zajęcia się zwierzętami.

Z systemowego punktu widzenia **przyjmowanie do schroniska zwierząt z innych gmin jest możliwe i legalne tylko na podstawie porozumienia międzygminnego lub umowy związku gmin**, tj. legalnego przekazywania sobie między gminami swoich zadań publicznych lub wspólnej ich realizacji. Natomiast zawieranie przez gminę umowy z przedsiębiorcą z innej gminy niejako za jej plecami jest wykluczone przez rygory ustawowe, które w tej szczególnej dziedzinie nie tylko poddają tę działalność gospodarczą regulacji, ale także narzucają jej ściśle lokalny zakres terytorialny.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz