



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, 19.06.2017 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Gdańsku

za pośrednictwem

Burmistrza Miasta Kościerzyna

Odwołanie od decyzji Burmistrza Miasta Kościerzyna

z dnia 17.05.2017 r., znak: WIŚ.6140.2.6.2015

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 Burmistrza Miasta Kościerzyna z dnia 17.05.2017 r., znak: WIŚ.6140.2.6.2015 (doręczonej dnia 05.06.2017 r.), odmawiającej cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Miasta Kościerzyna, znak: WIŚ.6140.2.2014, z dnia 15.12.2014 r., zezwalającą firmie C.P.Z. Sp. z o. o. z/s w Kościerzynie przy ul. Przemysłowej 43, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Skarżący wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Decyzji tej skarżący zarzuca naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: u.c.p.g.), poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia, w sytuacji kiedy przedsiębiorca, który je uzyskał, dopuszcza się naruszania warunków określonych w zezwoleniu.

Uzasadnienie

Przyjmowanie do schroniska w Kościerzynie zwierząt pochodzących z terenu innych gmin niż Gmina Miejska Kościerzyna, nie jest, zdaniem organu I instancji, naruszeniem warunków udzielonego zezwolenia. Uzasadniając odmowę cofnięcia zezwolenia organ argumentuje, powołując się na 3 orzeczenia sądów administracyjnych, że „obszar działalności objętej zezwoleniem” odnosi się wyłącznie do położenia schroniska jako obiektu.

Przede wszystkim wskazać należy, że przywołane orzeczenia zapadły na gruncie zasadniczo innej sprawy – postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji. Natomiast merytorycznie zarzucić należy, że organ I instancji, posiłkując się tymi orzeczeniami, błędnie utożsamia dwa całkowicie różne pojęcia występujące w u.c.p.g. - „obszar działalności” i „miejsce świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.).

Rozróżnienie tych pojęć na poziomie ustawy jest zgodne z zasadą racjonalnego ustawodawcy (który na określenie różnych zjawisk używa różnych pojęć) oraz z systemową wykładnią tego zagadnienia zawartą w przepisach u.c.p.g. U.c.p.g., na podstawie której udzielane są zezwolenia na prowadzenie schronisk dla zwierząt, posługuje się bowiem pojęciem „obszaru działalności” w odniesieniu do usług komunalnych w 13 różnych przepisach, ale zawsze w znaczeniu części lub całości terytorium właściwej gminy. Ustawa posługuje się również pojęciem „miejsca świadczenia usług” w znaczeniu lokalizacji jakiegoś zakładu na terytorium gminy, wywodząc z tego właściwość jej wójta/burmistrza/prezydenta do wydania zezwolenia. Utożsamienie znaczenia tych pojęć jest więc oczywiście bezpodstawne.

Natomiast ograniczenie działalności zakładu (w tym przypadku schroniska dla zwierząt) do obszaru właściwej gminy wynika wprost z przepisu art. 3 ust. 2 u.c.p.g., który mówi, że *gminy zapewniają 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.

Co istotne, organ administracyjny I instancji starannie zignorował fakt istnienia (wskazanego przecież we wniosku skarżącego) wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, dot. cofnięcia zezwolenia dla przedsiębiorcy prowadzącego schronisko, do którego to wyroku organ nie odniósł się ani jednym słowem. Tymczasem orzeczenie to zapadło w analogicznym stanie faktycznym i identycznym stanie prawnym, jak w niniejszej sprawie. NSA odkodował w nim pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, którym w przypadku schronisk dla bezdomnych zwierząt jest *obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane* (str. 11 uzas. in fine). Ponieważ określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem stanowi obligatoryjny

element zezwolenia, łamanie przez przedsiębiorcę tego zapisu stanowi dotkliwe naruszenie warunków zezwolenia:

Nie sposób zatem zgodzić się z konkluzją, iż przyjmowanie zwierząt do schroniska prowadzonego na terenie Gminy Braszewice a wylapanych poza granicami tej Gminy nie wskazuje na naruszenie udzielonego zezwolenia. (str. 12 uzas.).

Zapadły na tle tego 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 Naczelny Sąd Administracyjny – należy uznać, że 'obszar działalności objętej zezwoleniem' to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. Z tego powodu okoliczność przyjmowania do schroniska zwierząt w Wojtyszkach wylapanych poza granicami Gminy Braszewice stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy. (str. 10 uzas.).

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.

Nie sposób zgodzić się z argumentacją Kolegium, że za prezentowanym przez organy rozumieniem "obszaru działalności" przemawia wykładnia celowościowa, wskazująca na zasadność przyjmowania zwierząt z terenu innych gmin niż ta, która wydawała zezwolenie i na której terenie schronisko się znajduje, z uwagi na dobro zwierząt i ich ochronę przed niehumanitarnym traktowaniem.

W niniejszej sprawie niewątpliwym jest więc, że:

- obszar działalności schroniska dla zwierząt, na którą zezwala decyzją Burmistrza Miasta Kościerzyna, znak: WIŚ.6140.2.2014, z dnia 15.12.2014 r., należy odnieść do terenu Gminy Miejskiej Kościerzyna (co zresztą wyrażone zostało wprost w pkt. V decyzji);
- zgodnie z w/w orzecznictwem sądownoadministracyjnym, zapadłym na tle postępowań o cofnięcie zezwolenia, „obszar prowadzenia schroniska” odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt umieszczonych następnie w schronisku;
- do schroniska prowadzonego w Kościerzynie przez C.P.Z. Sp. z o. o. z/s w Kościerzynie w 2016 r. przyjmowano zwierzęta z min. 35 gmin z 2 województw.

W świetle powyższego oczywistym jest więc naruszenie przez organ I instancji art. 9 ust. 2 u.c.p.g., poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia, w sytuacji kiedy organ ma świadomość, że przedsiębiorca, który je uzyskał, nie wypełnia określonych w nim warunków. Tymczasem prawidłowo organ winien wezwać przedsiębiorcę do zaniechania naruszania tych warunków, a w przypadku braku reakcji cofnąć zezwolenie.

Krytyki wymagają również całkowicie chybione (przynajmniej z 3 powodów) rozważania organu zamieszczone w końcowej części uzasadnienia skazanej decyzji.

1. Na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować m. in. z żądaniem wszczęcia postępowania, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Zgodnie z art. 31 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. W niniejszej sprawie, pismem z dnia 21.02.2017 r. organ zawiadomił skarżącego o wszczęciu postępowania administracyjnego – należy więc rozumieć, że uznał żądanie organizacji społecznej za uzasadnione jej celami statutowymi i interesem społecznym. Tymczasem dla uzasadnienia decyzji merytorycznej (odmawiającej cofnięcia zezwolenia) organ ponieważś podejmuję argument o niewystępowaniu przesłanek wymaganych art. 31 k.p.a. Świadczy to o niekonsekwencji skarżonego organu raz o jego niepojmowaniu *ratio legis* art. 31 k.p.a.

2. Następnie, na poparcie swojego stanowiska organ I instancji zdaje się powoływać 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 przeznaczone do opieki”. W tym celu Burmistrz Miasta Kościerzyna przytacza pogląd nieprawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23.09.2016 r., sygn. akt II SA/Gl 618/16: *Celem przepisów dotyczących zasad budowy schronisk niewątpliwie jest dobro zwierząt i ich ochrona przed niehumanitarnym traktowaniem.*

Skarżący zmuszony jest wytknąć gołosłowność takiego rozumowania z racji na jego ogólność.

Organ administracyjny, a wcześniej WSA w Gliwicach, nie wzięły pod uwagę, 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 przejaw działalności gospodarczej. W istocie, cel działania schronisk dla bezdomnych zwierząt nie jest dostatecznie określony w przepisach prawa. Można go wywodzić z definicji zawartej w u.o.z., która mówi o „opiece”, ale odnosi się to wyłącznie do schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne – art. 11 ust. 4 (organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą zapewniać bezdomnym zwierzętom *opiekę i w tym celu* prowadzić schroniska dla zwierząt, w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego). Natomiast cel działania schronisk dla bezdomnych zwierząt w ogóle nie został określony na gruncie u.c.p.g. Warto w tym miejscu przypomnieć, 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 (w załączeniu 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 uchwalania 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. Nie spowodowało to jednak, aby w u.c.p.g. wskazano w końcu jakiś (jakikolwiek) cel działania schronisk dla zwierząt. Zatem twierdzenie, że schroniska dla zwierząt w rozumieniu u.c.p.g. mają prawem przypisany cel „dobra zwierząt i ich ochrony”, razi dowolnością, gdyż nie ma żadnej podstawy prawnej.

Organ I instancji wskazuje wcześniej, że to na gminie ciąży obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wylapywania, jednak nie wyciąga z tego, skądinąd słusznego stwierdzenia, poprawnych wniosków. Otóż organowi najwyraźniej umknęło, że **zadaniem własnym gmin jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk**. Schroniska mogą być prowadzone przez przedsiębiorców w ramach ich działalności gospodarczej (jak to mam miejsce w niniejszej sprawie), ale w żadnym razie, co oczywiste, nie jest to ustawowy obowiązek przedsiębiorców. Przedsiębiorcy ci bowiem działają w czysto komercyjnym celu i w ramach swobody działalności gospodarczej. A ponieważ zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki nie jest przypisane domniemanej „instytucji schronisk”, lecz właśnie gminom, dlatego prawidłowa realizacja tego zadania publicznego wymaga, aby działalność schronisk, regulowana na gruncie u.c.p.g., była ściśle związana z właściwością terytorialną gmin, tj. ich kompetencjami i odpowiedzialnością. Dał temu wyraz sam organ I instancji, który przy udzielaniu przedmiotowego zezwolenia brał pod uwagę spełnienie przez

przedsiębiorcę wymagań sformułowanych przez prawo miejscowe, jak też NSA w wyroku sygn. akt. II OSK 2136/13:

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. (str. 11 uzas. wyroku).

Otóż schronisko dla zwierząt zawsze, w znaczeniu potocznym, kojarzone jest z miejscem świadczenia usług (utrzymywania zwierząt), lecz skoro ustawodawca osobno nakazał określenie w zezwoleniu „obszaru działalności” - co w rozumieniu „obszaru” oznacza wskazaną część lub całość terytorium właściwej gminy - to oznacza to obszar pochodzenia zwierząt. W przeciwnym razie należałoby przyjąć, że ustawodawca wyobrażał sobie schronisko jako zakład o powierzchni całej gminy, albo też, że dopuszczał, by organ gminy zezwalał przedsiębiorcy na działalność na terenie gminy obcej.

3. Ostatecznie wspomnieć należy, że NSA w w/w wyroku, abstrahuje od okoliczności zapewnienia bądź niezapewnienia zwierzętom w schronisku odpowiednich warunków i opieki (argument podejmowany przez skarżony organ na samym końcu uzasadnienia decyzji), jako nie mających merytorycznego znaczenia dla sprawy cofnięcia zezwolenia z powodu nieprzestrzegania przez przedsiębiorcę obszaru działalności prowadzenia schroniska dla zwierząt. Dlatego całkowicie niezrozumiałe jest uzasadnianie przez organ I instancji swojej decyzji takimi irrelevantnymi dla istoty wniosku skarżącego kwestiami. Podobnie oderwane od wniosku jest twierdzenie organu, iż cofnięcie zezwolenia dla dobrze działającego schroniska dla zwierząt nie leży w interesie społecznym. Otóż hipotetyczna pomyślność lub ruina finansowa właściciela schroniska, jak też dostatek lub bieda tam panujące i ogólnie dobre lub złe warunki utrzymywania zwierząt, w ogóle nie były przedmiotem wniosku skarżącego i nie są przedmiotem niniejszego postępowania. Dlatego nie powinny stanowić uzasadnienia dla sposobu jego załatwienia, a ich przywoływanie służyć ma chyba wyłącznie zaciemnianiu istoty wniosku skarżącego. Na marginesie skarżący wskazuje, że organ I instancji nie czynił żadnych badań w przedmiocie faktycznych warunków utrzymywania zwierząt w schronisku w Kościerzynie, a więc podobne wypowiedzi należy traktować jako ogólnikowe, nieudowodnione, a przede wszystkim nie mające związku ze sprawą.

Z uwagi na powyższe odwołanie niniejsze jest konieczne i usprawiedliwione.