



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, 04.04.2017 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Pile

za pośrednictwem

Prezydenta Miasta Piły

Odwołanie od decyzji Prezydenta Miasta Piły
z dnia 28.02.2017 r., znak: GKM-VI.7080.1.2016

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 Prezydenta Miasta Piły z dnia 28.02.2017 r., znak: GKM-VI.7080.1.2016 (doręczonej dnia 21.03.2017 r.), odmawiającej cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Prezydenta Miasta Piły, znak: GKM.X.7080.1.2013, z dnia 20.03.2013 r. (zmienioną decyzją Prezydenta Miasta Piły, znak: GKM.X.7080.1.2016, z dnia 13.01.2016 r.), zezwalającą firmie VET-ZOO SERWIS, lek. wet. Zenon Jażdżewski, ul. M. Konopnickiej 62, 64-980 Trzcianka, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk 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, w sposób rażący i od lat dopuszcza się naruszania warunków określonych w zezwoleniu.

Uzasadnienie

Odmawiając cofnięcia zezwolenia Prezydent Miasta Pily uznał, że wbrew temu co skarżący twierdził w swoim wniosku z dnia 19.10.2016 r., nie doszło do naruszenia warunków zezwolenia.

Bezsporny jest następujący stan faktyczny: firma VET-ZOO SERWIS, lek. wet. Zenon Jażdżewski, ul. M. Konopnickiej 62, 64-980 Trzcianka, posiada zezwolenie Prezydenta Miasta Pily na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt i na tej podstawie prowadzi w Pile przy ul. Na Leszkowie 4 schronisko, do którego przyjmuje bezdomne zwierzęta z kilkunastu gmin. Obszar działalności objętej zezwoleniem wyznaczony został w zezwoleniu na teren Gminy Pila.

Spornym jest natomiast ocena faktu przyjmowania przez przedsiębiorcę do przedmiotowego schroniska zwierząt pochodzących z terenu innych gmin niż Gmina Pila, tj. gmina, której organ był właściwy do wydania zezwolenia ze względu na miejsce świadczenia usług. Skarżony organ twierdzi, że okoliczność ta nie stanowi naruszenia przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia.

1.

Prezydent Miasta Pily, odmawiając cofnięcia przedmiotowego zezwolenia, uzasadnił to tezą, zgodnie z którą „obszar prowadzenia działalności – Gmina Pila” nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką, lecz wyłącznie do miejsca usytuowania schroniska (str. 4 uzas. decyzji). Jednocześnie organ I instancji starannie zignorował fakt istnienia, wskazanego we wniosku skarżącego, fundamentalnego dla sprawy, 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 w w/w wyroku NSA odkodował 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 NSA uznał za 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 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, 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. Z tego powodu okoliczność przyjmowania do schroniska zwierząt w Wojtyszkach wyłapanych poza granicami Gminy Brąszewice stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy. (str. 10 uzas.)

Pojęcie „obszaru działalności” jest w u.c.p.g. użyte w 13 różnych przepisach, ale zawsze w znaczeniu części lub całości terytorium właściwej gminy. U.c.p.g. posługuje się również pojęciem „miejsca świadczenia usług” w znaczeniu lokalizacji jakiegoś zakładu na terytorium tej czy innej gminy – wywodząc z tego właściwość miejscową wójta/burmistrza/prezydenta do wydania zezwolenia. Dlatego utożsamianie tych pojęć nie ma żadnego usprawiedliwienia. Nie wiadomo bowiem dlaczego, w przypadku schronisk dla zwierząt, racjonalny ustawodawca miałby rozumieć przez „obszar” co innego niż w pozostałych przypadkach użycia tego terminu w ustawie. Nie wiadomo też, dlaczego miałby w tym przypadku użyć terminu „obszar”, mając na myśli „miejsce świadczenia usług”, czyli teren (obiekt) zakładu – usytuowanie schroniska (jak tego chce skarżony organ).

Co istotne, wskazać należy, że sam organ wyraźnie i wprost rozróżnia w treści przedmiotowej decyzji miejsce świadczenia usług (pkt II.2: *miejsce wykonywania działalności – Miasto Piła, ul. Na Leszkuwie 4*), a więc „miejsce usytuowania schroniska”, od obszaru działalności objętej zezwoleniem (pkt II.1: *obszar prowadzenia działalności – Gmina Piła*), a więc obszaru pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska. Jednocześnie organ w żaden sposób nie wyjaśnił, skąd ta jaskrawa rozbieżność pomiędzy treścią zezwolenia, a argumentami zawartymi w skarżonej decyzji, które uzasadniają odmowę cofnięcia zezwolenia.

W niniejszej sprawie niewątpliwym jest więc, że:

- obszar działalności schroniska dla zwierząt, na którą zezwala decyzja Prezydenta Miasta Piły, znak: GKM.X.7080.1.2013, z dnia 20.03.2013 r. (zmieniona decyzją Prezydenta Miasta Piły, znak: GKM.X.7080.1.2016, z dnia 13.01.2016 r.), określony został jako „Gmina Piła”;
- zgodnie z powyższym wyrokiem NSA, zapadłym na tle sprawy o cofnięcie zezwolenie, „obszar prowadzenia schroniska” odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt umieszczonych następnie w schronisku;
- do schroniska prowadzonego przez firmę VET-ZOO SERWIS, lek. wet. Zenon Jażdżewski, ul. M. Konopnickiej 62, 64-980 Trzcianka, od lat trafiają zwierzęta z min. kilkunastu gmin.

Tymczasem skarżony organ twierdzi, że okoliczność powyższa nie stanowi naruszenia przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia. Aby to uzasadnić, całkowicie pomija w/w wyrok NSA i w nieuprawniony sposób utożsamia „obszar działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług”. Z jakiś przyczyn organ wychodzi z założenia, że zabieg taki jest dopuszczalny.

Tymczasem wbrew twierdzeniom organu I instancji, pogląd taki jest nie do utrzymania. Zarówno wobec założenia o racjonalności ustawodawcy, który nieprzypadkowo w tej samej ustawie używa różnych pojęć, a także ze względu na konsekwentne stosowanie przez niego pojęcia „obszaru działalności” w wielu przepisach u.c.p.g. w rozumieniu terytorium obejmującego część lub całość obszaru gminy (art. 3 ust. 2 pkt 8, art. 4 ust. 2 pkt 7 i 8, art. 6 ust. 4a, art. 6d ust. 2, art. 6k ust. 1 pkt 1, art 7 ust. 5). Wreszcie wykładnia lansowana przez skarżony organ jest oczywiście sprzeczna z wyżej cytowanym stanowiskiem NSA.

2.

Pkt 2 skarżonej decyzji (str. 4 uzas.) zawiera rozważania organu opierające się na językowej wykładni pojęcia „schronisko dla bezdomnych zwierząt”, które prowadzą do konkluzji, że jest to instytucja działająca w celu zapewnienia zwierzętom opieki. Taka wykładnia jest jednak bezpodstawna.

Domniemywanie opiekuńczego celu działania schronisk poprzez zabieg semantyczny skojarzenia wyrazów „schronienie” z „opieką” jest czystą grą słów, w sytuacji, gdy terminy te mają swoje i utrwalone znaczenie w praktyce i przepisach administracyjnych, dotyczących gospodarki komunalnej.

Otóż termin „schronisko” pojawia się w polskich przepisach po raz pierwszy w Piśmie Okólnym 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 (w załączeniu), które stanowi w pkt. 7:

W celu zabezpieczenia prawidłowego prowadzenia działalności w zakresie humanitarnego rozwiązania zagadnienia bezpańskich zwierząt wydziały gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydentów miejskich rad narodowych wyznaczą odpowiednie pomieszczenia na schroniska dla zwierząt i dostosują je do potrzeb, jakim mają służyć.

Treść tego pisma określa też jednoznacznie cel działania schronisk (pkt 19), jakim było regularne uśmiercanie dostarczonych do niego bezpańskich zwierząt (po krótkiej obserwacji celem wykluczenia wścieklizny – psy po 14 dniach, koty po 5 dniach).

Określony tym pismem stan prawny i wynikająca z niego praktyka, obowiązywały w dniu uchwalenia obecnie obowiązującej u.c.p.g, tj. w dniu 13.09.1996 r., która zaliczyła „prowadzenie

schronisk dla bezdomnych zwierząt” do działalności wymagającej zezwolenia. Nie sposób więc przyjąć, że ustawodawca inaczej rozumiał cel działania schronisk, niż tak jak rozumiano go dotychczas, tym bardziej, że nie określił w u.c.p.g. w ogóle żadnego celu działania schronisk.

Dopiero w następnym, 1997 roku, nowa Konstytucja wyeliminowała pisma okólne jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, a jednocześnie ustawa z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwana dalej: u.o.z.) podważyła dotychczasowy cel działania schronisk przez to, że bezdomność zwierząt nie znalazła się na liście wyjątków od generalnego zakazu ich uśmiercania. Jednakże u.o.z. określiła opiekuńczy cel działania tylko dla schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne, natomiast w sferze gospodarki komunalnej (w tym przedsiębiorców), cel ten pozostał nadal nieokreślony.

Już tylko na marginesie skarżący wskazuje, iż uzasadnienie skarżonej decyzji świadczy o nie wzięciu pod uwagę treści przepisów prawa, które obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom przypisują nie przedsiębiorcom, lecz gminom, i które znajdują się nie w u.c.p.g., lecz w u.o.z. Konieczność brania pod uwagę przepisów u.o.z. przy interpretacji kwestii zezwoleń dla przedsiębiorców prowadzących schroniska jest oczywista i była już rozpatrywana przez NSA w w/w wyroku. Jednakże wnioski NSA z takiej interpretacji celowościowej były zupełnie przeciwne tym, do których doszedł organ administracyjny w skarżonym orzeczeniu.

Ostatecznie wspomnieć należy, że NSA w swoim wyroku abstrahuje od okoliczności zapewnienia bądź niezapewnienia zwierzętom w schronisku odpowiednich warunków i opieki oraz wyników kontroli takiej opieki (argument podejmowany przez skarżony organ), jako nie mających merytorycznego znaczenia dla sprawy cofnięcia zezwolenia z powodu nieprzestrzegania przez przedsiębiorcę zapisów dotyczących obszaru działalności prowadzenia schroniska dla zwierząt.

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, w sposób rażący i od lat nie wypełnia określonych w nim warunków. Tymczasem prawidłowo organ winien wezwać przedsiębiorcę do zaniechania naruszania tych warunków, a w przypadku braku reakcji cofnąć zezwolenie.

W załączeniu:

- odpis Pisma Okólnego Nr 48 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 03.10.1961 r. L. dz. URT-IV/92/61 w sprawie uregulowania zagadnienia bezpieczeństwa psów i kotów na terenie miast