

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie w składzie:

1. Izabela Nicińska
2. Dawid Buras
3. Jakub Kornecki (spr.)

- po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie od decyzji Wójta Gminy Raclawice z dnia 14 stycznia 2016 r. znak: RO.6140.15.8, odmawiającej cofnięcia Panu Janowi Michalskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą PLAMA Jan Michalski z siedzibą w Raclawicach, zezwolenia z dnia 16 września 2011 roku, znak: RO.6140.1.2011 na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Raclawice,

- działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 i ust. 6 oraz art. 9 ust. 2 ustawy dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.) oraz art. 138 § 1 pkt 1 z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.);

utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

UZASADNIENIE

Opisaną na wstępie decyzją organ I instancji odmówił cofnięcia Panu Janowi Michalskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą PLAMA Jan Michalski z siedzibą w Raclawicach, zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Raclawice z dnia 16 września 2011 roku,

znak: RO.6140.1.2011. W uzasadnieniu decyzji podano, iż w wyniku przeprowadzonej kontroli wykazano, że zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt będące przedmiotem postępowania z określeniem obszaru prowadzenia działalności jako: teren Polski. W związku z decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 27 maja 2014 roku znak: SKO.DG/4131/32014 zmianie uległ określony w zezwoleniu obszar prowadzenia działalności na „teren gminy Raclawice”. Organ I instancji wskazał, iż na podstawie zezwolenia Jan Michalski prowadzi schronisko dla zwierząt, które zlokalizowane jest w miejscowości Raclawice. Do schroniska przyjmowane są również zwierzęta spoza gminy Raclawice. Podstawą przyjmowania zwierząt są umowy wskazane w treści decyzji organu I instancji. W ocenie organu I instancji istnieje rozróżnienie obszaru działalności w zakresie prowadzenia schroniska i obszaru prowadzenia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Obszar prowadzenia schroniska to miejsce położenia schroniska. Zdaniem organu I instancji schronisko może być prowadzone jedynie w miejscu położenia, chociażby zwierzęta w nim przebywające pochodziły spoza obszaru gdzie jest ono położone. To należy odróżnić od działalności polegającej na ochronie przed bezdomnymi zwierzętami, które polegać będzie w szczególności na wyłapywaniu zwierząt i w tym wypadku obszarem działalności będzie obszar wyłapywania bezdomnych zwierząt.

Od decyzji powyższej odwołało się w ustawowym terminie Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie. Głównym zarzutem odwołania jest ocena faktu przyjmowania przez przedsiębiorcę do prowadzonego przez niego schroniska zwierząt pochodzących z terenu innych gmin niż Gmina Raclawice, której Wójt wydał przedmiotowe zezwolenie. Zdaniem odwołującego pojęcie obszaru działalności powinno być interpretowane w sposób zgodny ze znaczeniem tego słowa w języku potocznym. Obszar zatem to część terytorium, co zdaniem odwołujących oznacza gminę. Zdaniem strony obszar działalności regulowanej przedsiębiorcy to nie to samo co miejsce prowadzenia – lokalizacja zakładu. Takie pojęcia nie pokrywają się w szczególności przy takiej działalności jak odbiór odpadów komunalnych czy opróżnianie zbiorników bezodpływowych, a także właśnie prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt. Zdaniem odwołującego w świetle interpretacji na gruncie

ustawy po utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obszar działalności nie może być określony szerzej niż terytorium gminy.

Postanowieniem z dnia 28 kwietnia 2016 roku znak: SKO.DG/4131/2/2016 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie, stwierdziło niedopuszczalność odwołania. Wyrokiem z dnia 28 października 2016 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt uchylił w/w postanowienie. Wobec powyższego zasadnym stało się rozpatrzenie odwołania.

Po zapoznaniu się z materiałem dowodowym zebrany w sprawie, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie zważyło, co następuje:

Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w art. 7 ust. 1 pkt 4 i ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.) na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, wymagane jest uzyskanie zezwolenia a zezwolenia, tego udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

Zgodnie natomiast z treścią art. 9 ust. 1 tej ustawy zezwolenie powinno określać:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy;
- 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem;
- 3) termin podjęcia działalności;
- 4) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem;
- 5) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem;
- 6) inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska

i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

Wreszcie przepis art. 9 ust. 2 stanowi, że jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków, organ, który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania.

W związku z powyższym dla zadośćuczynienia żądaniu wnioskodawcy koniecznym byłoby ustalenie, że przedsiębiorca Jan Michalski prowadzi działalność objętą zezwoleniem tj. prowadzi schronisko dla bezdomnych zwierząt z naruszeniem warunków na jakich zostało wydane zezwolenie. Tut. Kolegium nie znalazło podstaw do uznania, że z materiału dowodnego zebranego w sprawie przez organ I instancji, a w szczególności z treści umowy z dnia 3 lutego 2015 zawartej przez przedsiębiorcę z Miastem Gorlice, umowy z dnia 2 stycznia 2015 r. zwartej przez niego z Gminą Radziemice, wyjaśnień Wójta Gminy Zabierzów z dnia 22 października 2015 r. , Gminy Biskupice z dnia 26 października 2015 roku, umowy z dnia 9 stycznia 2015 zwartej z Gminą Czchów, umowy z dnia 2 stycznia 2015 z Gminą Rabka-Zdrój, umowy z Gminą Krzeszowice, wyjaśnień Urzędu Gminy Klucze, pisemnego stanowiska Strony – Pana Jana Michalskiego, wynikałoby naruszenie warunków zezwolenia. W szczególności za niezasadną należy uznać hipotezę naruszenia przepisu art. 9 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy i wynikającego z niego warunku wskazanego w zezwoleniu związanego z obszarem prowadzenia działalności.

Zdaniem tut. Kolegium, w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w interesie społecznym leży przede wszystkim realizacja zadania polegającego na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt. W tym kontekście cofnięcie przedsiębiorcy zezwolenia na prowadzenie takiej działalności w oparciu o przepis, który rodzi wątpliwości interpretacyjne byłoby niedopuszczalne.

W tym względzie w odniesieniu do podstawowego, zarzutu odwołania, a mianowicie prowadzenia przez Jana Michalskiego działalności "poza obszarem wynikającym z zezwolenia", należy w pierwszej kolejności podnieść, że nawet, gdyby przyjąć, że pozwolenie wynikające z ww. decyzji Wójta Gminy Raclawice dotyczy

obszaru działalności obejmującego tylko Gminę Raclawice, to przyjmowanie zwierząt spoza Gminy Raclawice, nie stanowi naruszenia zezwolenia. Z takiego określenia przedmiotu działalności nie wynikałoby bowiem, wbrew twierdzeniom odwołującego się, że bez naruszenia warunków takiego pozwolenia przedsiębiorca nie mógłby przyjmować do prowadzonego w oparciu o to pozwolenie schroniska bezdomnych zwierząt spoza terenu tej Gminy. W tym względzie Kolegium stoi na stanowisku, że zakaz taki nie wynika z żadnego przepisu prawa, a nadto przeciwny wniosek w tym względzie wynika zaś, zdaniem Kolegium, z treści art. 7 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości, który stanowi, że: „Gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy działalność, o której mowa w ust. 1, na zasadach określonych w ustawie nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń, o których mowa w ust. 1, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń”. Gdyby zatem przyjęć, że prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt ogranicza się zawsze do terenu tylko jednej, danej gminy to zbędne byłoby użycie w tym przepisie sformułowania na obszarze "własnej gminy". Z żadnego przepisu prawa nie wynika też aby w wykonywaniu obciążającego gminę z mocy art. 3 ust. 2 pkt 14 ustawy obowiązku zapobiegania bezdomności zwierząt, na terenie każdej gminy musiało funkcjonować schronisko dla bezdomnych zwierząt, do czego prowadziłyby w praktyce akceptacja stanowiska odwołującego się Stowarzyszenia. Jak wskazał Sąd Administracyjny w Gliwicach w nieprawomocnym wyroku z dnia 23 września 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. Przyjęcie wykładni, iż do schroniska na terenie gminy mogą być przyjmowane zwierzęta "pochodzące" tylko z terenu tej gminy będzie skutkowało zaprzeczeniem celu wspomnianej regulacji. Doprowadzi do sytuacji, gdy wiele małych gmin, gdzie ilość wyłapywanych zwierząt jest niewielka (kilka, kilkanaście sztuk), nie będzie mogło wykonywać swych obowiązków w tym zakresie, co za humanitarne uznać nie można".

Za przyjęciem stanowiska, że "obszar działalności objętej zezwoleniem" w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości nie jest tożsamy z obszarem gminy, na której terenie położone jest objęte pozwoleniem schronisko dla bezdomnych zwierząt opowiedział się jednoznacznie NSA w wyroku z dnia 23

CZACHÓW,
WYMIKIA

października 2015 r. sygn. akt II OSK 390/14, któremu niewątpliwie znana była treść powoływanego przez skarżącą wyroku NSA z dnia 17 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 2136/13. Wbrew stanowisku odwołującego się Stowarzyszenia z tego ostatniego wyroku nie wynika jednoznacznie stanowisko, że obszar działalności objętej zezwoleniem w rozumieniu art. 9 ust 1 pkt 2 ustawy pokrywa się z obszarem danej gminy. W końcowej części uzasadnienia tego wyroku NSA nie wykluczył bowiem również możliwości przyjmowania, w oparciu o stosowne umowy, do schroniska dla zwierząt prowadzonego na terenie danej gminy, bezdomnych zwierząt wylapywanych na terenie innej gminy, z którą to sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. W cytowanym przez odwołującego wyroku wskazano wprost, że: „Nic sposób zgodzić się z Sądem I instancji, iż okoliczność przyjmowania do tego schroniska zwierząt wylapanych poza granicami Gminy B. nie stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy. Powołanie się w tej mierze na umowy, jakie właściciel schroniska podpisał z "przedstawicielami innych gmin", nie może być uznane za wystarczające. Przede wszystkim zauważyć trzeba, że w aktach sprawy brak jest jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego fakt podpisania takich umów, nie sposób w związku z tym choćby wskazać, jakie podstawy prawne przyjęto dla ich nawiązania. Brak wyjaśnienia przez organ powyższej kwestii czyni co najmniej przedwczesnym stwierdzenie Sądu, jakie znalazło się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, iż "przyjmowanie psów z terenów innych gmin odbywające się na podstawie umów z przedstawicielami tych gmin nie narusza wydanego zezwolenia na podstawie uzyskanej przez L.S. decyzji".”

W tym względzie tut. Kolegium przeanalizowało treść wyjaśnień składanych wobec organu I instancji przez gminy będące stronami umów zawartych przez Pana Jana Michalskiego. W piśmie Burmistrza Czchowa z dnia 27 października 2015 roku wyjaśniono, że Gmina Czchów zawarła umowę ze schroniskiem m.in. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt, ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i rozwoju Wsi z dnia 26 czerwca 2004 roku w sprawie szczególnych wymogów weterynaryjnych dla prowadzenia schroniska dla zwierząt.

Urząd Gminy Biskupice pismem z dnia 26 października 2015 roku wyjaśnił, iż zgodnie z art. 11 ust. 1 i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt, *zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin. [...]. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a.* Zgodnie z uchwałą Rady Gminy Biskupice z dnia 30 marca 2015 roku zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Biskupice realizuje Gmina poprzez m.in. zawarcie umowy ze schroniskiem dla zwierząt, celem przyjmowania i opieki nad zwierzętami bezdomnymi z terenu Gminy Biskupice. [...] odłowione zwierzęta bezdomne przewożone i umieszczane będą w schronisku PLAMA Jan Michalski z siedzibą w Raławicach 91. W piśmie Wójta Gminy Radziemice z dnia 20 października 2015 roku wyjaśniono, że „z uwagi na fakt, że na terenie gminy Radziemice nie działa żadne schronisko zapewnienie opieki nad bezdomnymi zwierzętami jako zadanie własne gminy zostało powierzone działającemu w sąsiedniej gminie Raławice schronisku „PLAMA” Jan Michalski, z którym została zawarta stosowna umowa”.

Biorąc pod uwagę przedmiotowe wyjaśnienia stron umów zawartych przez przedsiębiorcę zgodzić się należy z organem I instancji, że w niniejszym przypadku sposób wykonywania warunków zezwolenia nie miał charakteru aktualizującego podstawę do cofnięcia zezwolenia. Zdaniem Kolegium, analiza prowadzonego postępowania wyjaśniającego, nie wskazuje na żadne uchybienia. Przyjmowanie zwierząt z terenu innych gmin odbywa się na podstawie umów których celem jest wykonanie w schronisku leżącym na terenie gminy Raławice, obowiązku innych gmin związanego z przeciwdziałaniem bezdomności zwierząt. Takie działanie w ocenie tut. Kolegium nie stanowi naruszenia warunków udzielonego zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Organ I instancji zebrał istotny dla wyjaśnienia sprawy materiał dowodowy oraz dokonał jego oceny w ramach art. 77 § 1 k.p.a. i art. 80 k.p.a. Kolegium nie znalazło podstaw do zakwestionowania wiarygodności zebranych dowodów. Zgromadzony dotychczas materiał dowodowy uzasadnia przyjęcie, iż wykonywana przez Jana Michalskiego działalność polegająca na prowadzeniu na obszarze Gminy Raławice schroniska dla bezdomnych zwierząt do którego w ramach realizacji

uchwał rad gmin w przedmiocie gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, podejmowanymi na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.), przyjmowane są bezdomne zwierzęta z terenu gmin innych niż Gmina Raławice, nie narusza warunków tego zezwolenia.

Mając na uwadze powyższe – tut. Kolegium orzekło, jak na wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Na decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie ul. Rakowicka 10. Skargę wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie ul. J. Lea 10, 30 – 048 Kraków, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji skarżącemu. Skarga powinna odpowiadać wymogom przewidzianym przez art. 57 § 1 w zw. z art. 46 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, tzn. winna zawierać oznaczenia sądu, imię, nazwisko lub nazwę skarżącego, oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby skarżącego, a w razie ich braku - adresu do doręczeń, wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy; określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego; podpis osoby wnoszącej skargę, a w przypadku wniesienia jej przez pełnomocnika - jego podpis z załączeniem do skargi pełnomocnictwa. Do skargi należy dołączyć jej odpisy w ilości po jednym dla każdej ze stron uczestniczących w postępowaniu administracyjnym oraz dla organu, którego decyzja jest przedmiotem zaskarżenia.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Krakowie
mgrk Le... ..

Członek Samorządowego
Kolegium Odwoławczego w Krakowie
mgr Dawid Budaś

Członek Samorządowego
Kolegium Odwoławczego
w Krakowie
mgr Jacek Karnecki



Otrzymują:

1. Kazimierz Bukowski radca prawny, pełn. Jana Michałskiego, Kancelaria Prawnicza AKCES, ul. Kazimierza Wielkiego 38, 32-300 Olkusz,
2. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, ul. 11 listopada 29, 28-300 Jędrzejów;
3. 2 x a/a.