



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, 31.01.2017 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Olsztynie

za pośrednictwem

Burmistrza Białej Piskiej

Odwołanie od decyzji Burmistrza Białej Piskiej
z dnia 30.12.2016 r., znak: RiGN.6140.07.1.2016

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 Burmistrza Białej Piskiej z dnia 30.12.2016 r., znak: RiGN.6140.07.1.2016 (doręczonej dnia 17.01.2017 r.), odmawiającej cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Białej Piskiej z dnia 01.07.2008 r., znak: BiRG 7080-1/08, zezwalającą Grażynie Jadwidze Dworakowskiej na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Jak wynika z uzasadnienia skarżonej decyzji, „w trakcie prowadzonego postępowania Grażyna Jadwiga Dworakowska i Zygmunt Dworakowski zorganizowali swoją dotychczasową działalność w formie spółki cywilnej.” W związku z tym przedmiotowe zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt zmienione zostało decyzją Burmistrza Białej Piskiej z dnia 19.12.2016 r., znak: RiGN.6140.08.01.2016, w zakresie adresata tej decyzji i „ujęciu w jej brzemieniu dodatkowo jej męża Zygmunta Dworakowskiego”.

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

1.

Decyzja Burmistrza Białej Piskiej, odmawiająca cofnięcia zezwolenia z powodu naruszania warunków jego udzielenia, uzasadniona jest właściwie tylko jednym argumentem, przez powołanie się na pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13.11.2013 r., sygn. akt II SA/Łd 558/13. W wyroku tym stwierdza się, że:

schronisko należy rozumieć jako element stateczny definicji schroniska dla bezdomnych zwierząt, schronisko jako obiekt, w którym bezdomne zwierzę znajdzie schronienie, bez względu na miejsce, miejscowość, w której zostanie odnalezione, odłowione czy porzucone. Inne rozumienie omanianego pojęcia prowadziłoby do absurdalnej sytuacji stojącej w sprzeczności z ideą ustanowienia instytucji w postaci schroniska dla bezdomnych zwierząt, które przecież mają umożliwić opiekę nad zwierzętami, które nie mają właściciela, a co za tym idzie - stałego domu i opiekuna.

Abstrahując przy tym, że skarżony organ nie zauważa, że powoływany wyrok zapadł w zasadniczo innej sprawie, tj. dot. stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt (z powodu braku określenia w zezwoleniu obszaru działalności schroniska), to wskazać należy, że przytoczone rozumowanie opiera się na językowej wykładni pojęcia „schronisko dla bezdomnych zwierząt” i prowadzi do konkluzji, że jest to instytucja działająca w celu zapewnienia zwierzętom opieki. Taka wykładnia jest jednak bezpodstawna, przynajmniej z dwóch powodów.

Po pierwsze, nie sposób wskazać w u.c.p.g. żadnych przesłanek do przypisywania schroniskom dla zwierząt statusu „instytucji” – w jakimkolwiek znaczeniu tego pojęcia. Jest to po prostu rodzajowe określenie pewnej działalności gospodarczej, która podlega regulacji na mocy tej ustawy.

Po drugie, 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 (odpis w zał. nr 1), 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, 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.

Wyrażony w cytowanym wyroku zarzut „absurdalności” i „sprzeczności z ideą ustanowienia instytucji w postaci schroniska dla bezdomnych zwierząt”, należy więc odnosić raczej do normotwórczej działalności organów państwa, a nie do rozumowania wnioskodawcy.

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.

W tej sytuacji skarżący może zakładać że – nie będąc do tego wyraźnie zobowiązane – schronisko w Radysach nie działa w celu opieki nad zgromadzonymi tam zwierzętami. Świadczy o tym m. in. wysoka śmiertelność (45% przyjętych zwierząt, wobec 11% średniej krajowej) i nieznanym, nierejestrowanym rozchodem zwierząt, co wynika z raportów Inspekcji Weterynaryjnej. Z punktu widzenia prawa ochrony zwierząt i statutowego celu skarżącego Stowarzyszenia zasadne jest więc dokładne zbadanie podstaw prawnych działania tego jednego z dwóch największych schronisk w Polsce (stan ponad 3.000 zwierząt pochodzących z ponad 100 gmin). Nic nie wskazuje bowiem, by była to „instytucja ustanowiona dla idei opieki nad bezdomnymi zwierzętami”.

2.

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” coś 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.

Na właściwe, systemowe odkodowanie znaczenia pojęcia „obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt”, jako miejsca wylapania bezdomnych zwierząt, wskazuje (starannie przemilczany przez skarżony organ) wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, zapadły w analogicznej sprawie o cofnięcie zezwolenia dla przedsiębiorcy prowadzącego schronisko. Kluczem jest tu związek pomiędzy zadaniami gmin określonymi w u.o.z. i u.c.p.g.:

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.

(...)

Nie sposób zgodzić się z Sądem I instancji, iż okoliczność przyjmowania do tego schroniska zwierząt wylapanych poza granicami Gminy Brąszewice nie stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy.

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 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 wylapanych poza granicami Gminy Brąszewice stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy.

W niniejszej sprawie niewątpliwym jest więc, że:

- obszar działalności schroniska dla zwierząt, na którą zezwala decyzja Burmistrza Białej Piskiej z dnia 01.07.2008 r., znak: BiRG 7080-1/08, określony został jako teren Gminy Biała Piska (zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12.07.2016 r., sygn. akt II SA/Ol 605/16 – str. 9 uzas. wyroku *in fine*);
- zgodnie z w/w wyrokiem NSA, zapadłym na tle sprawy o cofnięcie zezwolenia, „obszar prowadzenia schroniska” odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt umieszczonych następnie w schronisku;
- zgodnie z informacją Inspekcji Weterynaryjnej małżonkowie Zygmunt Dworakowski i Grażyna Jadwiga Dworakowska, prowadzący wspólnie schronisko w Radysach, od lat współpracują z ponad 100 gmin z 5 województw, wskutek czego, wbrew zapisom zezwolenia, przyjmują ok. 1000 psów rocznie spoza Gminy Biała Piska.

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.

3.

Należy też wskazać, że interpretacja „obszaru” w sposób legalizujący przyjmowanie do schroniska nieograniczonej ilości zwierząt z innych gmin prowadzi do naruszenia interesu gminy właściwej miejscowo, czyli Gminy Biała Piska. Przepis art. 11 u.o.z. nie pozostawia wątpliwości co do tego, że zwierzęta zgromadzone w schronisku w Radysach dalej są bezdomnymi zwierzętami, a ponieważ znajdują się na terenie Gminy Biała Piska, więc podlegają opiece i odpowiedzialności nie tylko właścicieli schroniska, ale także tej Gminy. W przypadku gdyby z jakichkolwiek powodów prowadzący schronisko nie mogli albo nie chcieli prowadzić go dalej, odpowiedzialność za los ponad 3.000 psów spadnie w pierwszej kolejności na Gminę Biała Piska.

To poważne zagrożenie już się urzeczywistnia w postaci ucieczek psów z przedmiotowego schroniska. Raporty Inspekcji Weterynaryjnej odnotowują, że w 2015 r. ze schroniska zbiegło na teren Gminy Biała Piska 88 psów. W tym samym roku do tego schroniska dostarczono 127 psów wylapanych na terenie Gminy Biała Piska (zał. nr 2). Z kolei w 2014 r. ze schroniska zbiegło 45 psów, a Gmina Biała Piska przekazała do tegoż 51 psów (zał. nr 3). Natomiast w 2013 r. ze schroniska uciekło aż 149 psów, czyli o 79 sztuk więcej niż Gmina Biała Piska oddała w tym roku do schroniska, sic! (zał. nr 4). W rzeczywistości więc Gmina Biała Piska obraca co roku tymi psami, które uciekają na jej teren ze schroniska w Radysach, które następnie znajdują w tym schronisku opiekę na koszt tejże Gminy jako „nowe”. Jest to więc finansowe *perpetuum mobile*, szczególnie atrakcyjne dla właścicieli schroniska. Statystycznie rzecz biorąc, zjawisko bezdomności zwierząt na terenie tej Gminy i związanych z tym kosztów wynika z wieloletniego tolerowania przez władze Gminy niewydolności schroniska w zapewnianiu opieki zwierzętom z innych gmin. Proceder ten z pewnością narusza interes finansowy, ponoszących ciężary publiczne, mieszkańców Gminy Biała Piska, przy jednoczesnym pełnym przyzwoleniu jej władz.

Już tylko na marginesie skarżący wskazuje, iż uzasadnienie skarżonej decyzji świadczy o nie wzięciu pod uwagę treści przepisów prawa, które obowiązek „zapewnienia miejsca w schronisku” lub „poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt” 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.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz

W załączeniu:

1. 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
2. informacja Inspekcji Weterynaryjnej i gminna za 2015 r.
3. informacja Inspekcji Weterynaryjnej i gminna za 2014 r.
4. informacja Inspekcji Weterynaryjnej i gminna za 2013 r.