



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, 24.07.2015 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Olsztynie

za pośrednictwem

Burmistrza Białej Piskiej

Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa

Na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego (zwanego dalej: k.p.a.), Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, wnosi o wszczęcie postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Białej Piskiej z dnia 01.07.2008 r., znak: BiRG 7080-1/08, zezwalającej Grażynie Jadwidze Dworakowskiej na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt - z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa.

Decyzji tej wnioskodawca zarzuca:

- brak wymaganego prawem określenia obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”;
- brak wymaganego prawem określenia terminu podjęcia działalności.

Cele statutowe organizacji społecznej

Wniosek uzasadniony jest celami statutowymi Stowarzyszenia, jakimi są działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania i zapewniania im opieki oraz kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt (*vide* w załączniku odpis KRS). Cele te Stowarzyszenie realizuje poprzez zwalczanie przejawów znęcania się nad zwierzętami, działanie w ich obronie i niesienie im pomocy oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska.

Ponadto, ustawa z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwana dalej: u.o.z.) generalnie wskazuje na rolę organizacji społecznych o statutowym celu ochrony zwierząt w nadzorze i współdziałaniu z organami administracji państwowej (art. 1 i 3 u.o.z.), opiniowaniu uchwał rad gminnych (art. 11a ust. 7 u.o.z.), a także w ujawnianiu przestępstw i wykroczeń popełnianych na zwierzętach oraz wykonywaniu praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym (art. 39 i 40 u.o.z.).

Wniosek niniejszy dotyczy unieważnienia decyzji organu gminy, regulującej postępowanie z bezdomnymi zwierzętami. Materia ta jest bezpośrednio związana z celami statutowymi Stowarzyszenia.

Interes społeczny

Eliminowanie rozstrzygnięć rażąco naruszających prawo zawsze leży w interesie społecznym, co wynika wprost z konstytucyjnej zasady praworządności. Ponadto, wg art. 31 § 1 k.p.a. interes społeczny ma przemawiać za wszczęciem postępowania, a nie za wydaniem takiej czy innej decyzji, kończącej w ten sposób wszczęte postępowanie.

Rola organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, rola ich interesu prawnego oraz interesu społecznego, który reprezentują, jest uznawana w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych - por. decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23.12.2011 r., znak: SKO.401/1089/GO/11, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23.05.2012 r., znak: SKO.401/688/OC/12, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 18.02.2013 r., znak: SKO.DG/4131/8/2012, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 27.05.2014 r., znak: SKO.DG/4131/3/2014, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.06.2007 r., sygn. akt II OSK 339/07: „ocena interesu prawnego fundacji i organizacji społecznych musi być powiązana z badaniem ich ustawowych oraz statutowych zadań i kompetencji, tym bardziej w przypadku gdy chodzi o ochronę zwierząt, które same swego interesu prawnego i uprawnień bronić nie mogą (...)”, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13.

Uzasadnienie

Przedmiotowe zezwolenie określa położenie schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13, a więc stanowi jedynie o miejscu świadczenia usług przez przedsiębiorcę. Tymczasem pominięcie w treści decyzji określenia obszaru działalności schroniska pozostaje w oczywistej i wyraźnej sprzeczności z przepisem 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.), który nakazuje obligatoryjne zawarcie takiego określenia w zezwoleniu. Podobnie jak określenie to wymagane jest już w samym wniosku o udzielenie zezwolenia (art. 8 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.).

W wyniku wydania skarżonej decyzji z naruszeniem prawa, aktualnie w schronisku w Radysach zgromadzonych jest ok. 3 tys. psów ze 110 gmin z 4 województw.

U.c.p.g. wyraźnie rozróżnia „miejsce świadczenia usług” od „obszaru działalności”. To pierwsze jest podstawą dla określenia organu właściwego do wydania zezwolenia, gdyż zezwolenia udziela wójt właściwy ze względu na „miejsce świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.), a także zastosowania odpowiedniego prawa miejscowego (art. 7 ust. 3 u.c.p.g.). To drugie, czyli określenie „obszaru”, jest zaś merytorycznym przedmiotem wniosku oraz istotną treścią decyzji o zezwoleniu.

Nie ma więc możliwości, aby zacierać istotną różnicę między „miejscem”, a „obszarem”. Faktem pozostaje, że u.c.p.g. nie zawiera legalnej definicji „obszaru działalności”, ale nie ma przeszkód, by znaczenie tego pojęcia precyzyjnie ustalić w drodze wykładni przepisów prawa. Zdaniem wnioskodawcy, przez „obszar działalności objętej zezwoleniem” (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.), jak i przez „obszar świadczenia usług” schroniska dla bezdomnych zwierząt, rozumieć należy obszar, z którego pochodzą zwierzęta przyjmowane do schroniska, tj. ten, na jakim zostały znalezione lub złapane, co z kolei wyznacza zbiór usługobiorców działalności schroniska.

Brak określenia „obszaru” powoduje zjawisko nieograniczonego przyjmowania do jednego schroniska zwierząt z wielu gmin i przepelniania schronisk, wbrew względom właściwej opieki nad nimi. Tak działa schronisko w Radysach, przyjmując zwierzęta z wielu dziesiątków gmin. Jedną z przyczyn tej znanej w całym kraju patologii jest nagminne wydawanie z rażącym naruszeniem ustawy przez organy gmin zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt.

Art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej stanowi zasadę, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawniają do wykonywania tej działalności 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 wyjątek wprowadza art. 7 ust. 1 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 grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

Z konstrukcji w/w zezwoleń udzielanych na gruncie u.c.p.g. wynika, że na treść zezwolenia wpływ mają ogłoszone przez organ gminy warunki, jakie każdy ubiegający się o zezwolenie przedsiębiorca musi spełniać, następnie treść wniosku przedsiębiorcy, a ostatecznie także rozstrzygnięcia zawarte w samej decyzji o zezwoleniu. Ustawa przewiduje, że zarówno wniosek przedsiębiorcy, jak i decyzja o zezwoleniu, winny zawierać m. in. określenie „obszaru działalności”.

Z przepisów u.c.p.g. wynika, że przez „obszar działalności objętej zezwoleniem” należy rozumieć – w przypadku prowadzenia schroniska dla zwierząt – obszar, z jakiego ujęte bezdomne zwierzęta umieszczane są następnie w danym schronisku. Działalność prowadzenia schroniska jest bowiem regulowana w tym samym trybie i na podstawie tego samego przepisu art. 7 u.c.p.g., który mówi o opróżnianiu zbiorników nieczystości (oraz do niedawna o odbieraniu odpadów komunalnych), gdzie niewątpliwie obszar świadczenia usług dotyczy rozproszonych miejsc znajdowania się tych zbiorników (odpadów). Ewidentnie nie dotyczy natomiast siedziby przedsiębiorcy czy też zlewni nieczystości płynnych, ani też lokalizacji wysypiska odpadów stałych.

Wprawdzie żaden przepis u.c.p.g. nie precyzuje, że regulacja usług komunalnych wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 zamyka się w terytorium gminy, lecz wynika to nieodparcie z wykładni tych przepisów.

- 1) Zadanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ich wylapywania i umieszczania w schroniskach ustawodawca przypisał gminom (art. 11 u.o.z.). Również na poziomie gmin określone są warunki uzyskiwania i wydawane są zezwolenia na prowadzenie schronisk, jako działalności regulowanej, co należy uznać za rozwiązanie nieprzypadkowe, gdyż zapewnia funkcjonalną spójność gminnej kompetencji w tym zakresie.
- 2) Zezwolenia udzielane są przez organ gminy na podstawie ogłoszonych wcześniej warunków, ustalanych samodzielnie i odrębnie przez każdą gminę w drodze uchwały rady gminy. Warunki udzielania zezwoleń stanowią więc prawo miejscowe, a sama konkretna decyzja o zezwoleniu jest tylko ich zastosowaniem wykonawczym. Dlatego gdyby określony w zezwoleniu obszar działalności mógł sięgać poza granice gminy, dochodziło by do sytuacji, w której na terenie jednej gminy działałby podmiot lub podmioty, legitymujące się zezwoleniem wydanym na podstawie warunków innych niż obowiązujące w danej gminie, a może nawet sprzecznych z nimi. Sytuacja taka zaprzecza logice przyjętej tu regulacji systemowej.
- 3) Brak jednoznacznego przepisu ustawy, sprowadzającego obszar działania schronisk do terytorium właściwej gminy, znajduje wyjaśnienie w tym, że gminy realizują swoje zadania także w formie porozumień międzygminnych i związków gmin. Zastosowanie takich form prawnych realizacji zadań gmin wymaga i daje podstawę do tego, by zezwolenie, wydane przez organ

właściwy ze względu na miejsce prowadzenia działalności, określało obszar działania schroniska szerzej niż terytorium jednej gminy. W takim przypadku odpowiedzialność nadzorcza z tytułu udzielonego zezwolenia jest bowiem uregulowana także odpowiednimi umowami między gminami lub w ramach związku gmin, co pozwala uniknąć kolizji kompetencji poszczególnych gmin, jak i prowadzenia na terenie gminy działalności regulowanej niejako „za plecami” organu tej gminy, tj. na odpowiedzialność nadzorczą innej gminy.

4) Jak wspomniano wyżej, w myśl ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, regulacja (w tym uzyskiwanie zezwoleń) jest wyjątkiem, dotyczącym wskazanych w ustawie sfer działalności. W ramach tak rozumianego wyjątku stanowi się z kolei zasadę, że wydane zezwolenia są bezterminowe i dotyczą całego obszaru kraju (art. 75a ust. 1 ustawy). Od tej zaś zasady przewidziane są znów wyjątki (art. 75a ust. 2 ustawy), m. in. ten z jakim mamy do czynienia na gruncie usług komunalnych określonych w art. 7 u.c.p.g., a więc również prowadzenia schronisk dla zwierząt. Ustawodawca wyraźnie przewidział tu, w ramach wyjątku, określanie w treści zezwolenia „**obszaru działalności**”. Postanowił też w ust. 6 tegoż artykułu, że „Zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na **miejsce świadczenia usług**”. Zadanie zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wyłapywanie do schronisk sformułowane zostało w u.o.z. Tym niemniej, prowadzenie schroniska, rozumiane jest na gruncie u.c.p.g. jako usługa komunalna i polega przede wszystkim na przyjmowaniu zwierząt na utrzymanie od zleceniodawcy, bo taki jest przedmiot umów między usługodawcą a usługobiorcą w tej dziedzinie. Taki jest też sens rozróżnienia „miejsca świadczenia usługi” jako obiektu, do którego przyjmowane są zwierzęta, od „obszaru działalności” jako miejsc pochodzenia bezdomnych zwierząt.

5) Samodzielne i odrębne w każdej gminie regulacje problemu bezdomnych zwierząt wydają się być celową konstrukcją systemową. Ustawa przewiduje ujednoczenie kryteriów wydawania zezwoleń na inne, analogiczne usługi komunalne. Warunki udzielania zezwoleń określa wtedy rozporządzenie ministra, a nie uchwała rady gminy (art. 7 ust. 7 u.c.p.g.). Ujednoczone przez Ministra Środowiska kryteria nadają takim zezwoleniom rangę wykraczającą poza prawo miejscowe i w ten sposób mogą uzasadniać wydawanie zezwoleń na obszar działania wykraczający poza właściwą gminę. Ustawa nie przewiduje jednak takiego ujednoczenia w przypadku zezwoleń dla prowadzenia schronisk dla zwierząt.

6) Także wykładnia historyczna omawianych przepisów potwierdza przedstawioną wyżej interpretację. W pierwotnym brzmieniu u.c.p.g. (z 1996 r.) wszystkie usługi komunalne

wyliczone były w jednym art. 7 i regulowane były podobnie. Największe znaczenie w praktyce miały oczywiście usługi usuwania odpadów komunalnych, natomiast te dotyczące zwierząt – tylko uboczne. Liczne zmiany ustawy w ciągu 19 lat zmierzały konsekwentnie w kierunku rozbudowy regulacji dotyczących nieczystości komunalnych, w połączeniu z ustawą z dnia 27.04.2001 r. o odpadach. W obecnym brzmieniu u.c.p.g., działalność dotycząca odpadów komunalnych stanowi osobny rozdział ustawy, natomiast działalność określona w art. 7 dotyczy już tylko – niejako szczątkowo – nieczystości ciekłych i zwierząt i nie podlegała istotnym zmianom od 1996 r.

W historii licznych nowelizacji u.c.p.g., skoncentrowanych głównie na sprawie odpadów, można wskazać takie sformułowania przepisów, które jednoznacznie wyrażały rozumienie „obszaru” usług komunalnych. W latach 2001–2005 przepisy art. 7 ust. 3 i 4 posiadały brzmienie, które wskazuje, że ustawodawca rozumiał wymóg określania obszaru jako konsekwencję ewentualnego podziału terytorium właściwej gminy na części, tj. obszary świadczenia usług przez różnych przedsiębiorców:

“3. Zarząd gminy określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w ust. 1. Zarząd gminy może określić obszar, na którym usługi te mają być świadczone.

4. W przypadku określenia przez zarząd gminy, na której części gminy usługi mogą być świadczone, wybór podmiotu świadczącego te usługi na danym terenie następuje w drodze przetargu publicznego.”

Przepisy w tym brzmieniu zostały wprowadzone art. 53 pkt 7 ustawy z dnia 27.07.2001 r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, a następnie zostały przeredagowane w ramach zmiany wprowadzonej art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 29.07.2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Także w treści obecnie obowiązującej u.c.p.g. pojęcie „obszaru” używane jest na oznaczenie części gminy (w kontekście ewentualnego ich wyróżniania), np. w 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. Należy więc uznać, że pojęcie „obszaru” działalności lub świadczenia usług ma ustalone znaczenie na gruncie u.c.p.g. i dotyczy gminy lub jej określonej części.

Co istotne, **„miejsce świadczenia usług” od „obszaru działalności objętej zezwoleniem” wyraźnie rozróżnia Naczelny Sąd Administracyjny**, por. wyrok z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II

OSK 2136/13. Podobnie samorządowe kolegia odwoławcze: decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23.12.2011 r., znak: SKO.401/1089/GO/11, dot. schroniska dla zwierząt w Wojtyszkach, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23.05.2012 r., znak: SKO.401/688/OC/12, dot. schroniska dla zwierząt w Wojtyszkach, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 18.02.2013 r., znak: SKO.DG/4131/8/2012, dot. schroniska dla zwierząt w Raclawicach, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 27.05.2014 r., znak: SKO.DG/4131/3/2014, dot. schroniska dla zwierząt w Raclawicach.

W praktyce, działanie kilku schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie jednej gminy, (co uzasadniałoby wydzielanie obszarów działania), jest dziś w Polsce rzadkością. Regułą jest natomiast brak schronisk i przyjmowanie do jednego zwierząt z wielkiej ilości gmin. Z punktu widzenia litery prawa jest to legalne tylko w przypadku schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne na podstawie art. 11 ust. 4 u.o.z., o ile organizacje te nie są przedsiębiorcami i nie wymagają zezwolenia wydanego w trybie u.c.p.g, a także w przypadku przedsiębiorców świadczących usługi zlecane w ramach porozumienia międzygminnego lub związku gmin. Natomiast praktyka zawierania bezpośrednich umów między gminą a przedsiębiorcą działającym na terenie innej gminy, jest niezgodna z prawem i często rodzi patologie na tle odpowiedzialności gmin za „swoje” zwierzęta umieszczane w „obcym” (tj. położonym na terenie innej gminy) schronisku. Przyczyną tej patologii jest zatarcie odpowiedzialności nadzorczej gmin z tytułu udzielonego zezwolenia, gdyż gmina wysyłająca zwierzęta do „obcego” schroniska nie ponosi takiej odpowiedzialności z braku środków nadzoru, natomiast gmina właściwa miejscowo dla schroniska nie chce ponosić i unika odpowiedzialności za los „nie swoich” zwierząt.

Błędna interpretacja kwestii „obszaru działalności” w zezwoleniach dla schronisk dla zwierząt, prowadzi do omijania celu, w jakim działalność ta w ogóle została poddana regulacji, tj. ochrony nadrzędnego interesu publicznego. Definicja tego interesu, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 04.03.2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, upatruje go m. in. w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i **zdrowiu zwierząt**.

Wnioskodawca zwraca także uwagę, iż kwestionowane zezwolenie nie zawiera wymaganego ustawą określenia terminu podjęcia działalności (art. 9 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.).

Załącznik:

–odpis KRS Stowarzyszenia

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt

Agnieszka Lechowicz