



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, 05.06.2017 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Kielcach

za pośrednictwem

Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów

Odwołanie od decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów

z dnia 02.05.2017 r., znak: GNI.6140.48.2015/2017

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 i Gminy Suchedniów z dnia 02.05.2017 r., znak: GNI.6140.48.2015/2017 (doręczonej dnia 22.05.2017 r.), odmawiającej cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów, znak: GNI.6140.24.2015, z dnia 17.07.2015 r. (zmienioną decyzją Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów, znak: GNI.6140.24.2015, z dnia 30.09.2015 r.), zezwalającą Maciejowi Glijer, prowadzącemu działalność pod nazwą BAROS, na prowadzenie 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 zezwolenia.

Uzasadnienie

1.

Odmawiając cofnięcia zezwolenia Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów uznał, że nie doszło do naruszenia jego warunków. Podstawowym argumentem za tym przemawiającym miał być fakt zmiany treści istotnego składnika zezwolenia, jaki nastąpił decyzją Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów, znak: GNI.6140.24.2015, z dnia 30.09.2015 r. Otóż na wniosek przedsiębiorcy prowadzącego schronisko, złożony już po wniosku skarżącego Stowarzyszenia z dnia 08.09.2015 r. o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia przedmiotowego zezwolenia, obszar działalności objętej zezwoleniem określony został jako *teren całej Polski*, podczas gdy wcześniej wskazywano *Gminę Suchedniów*.

Zmiana ta jednak, jako bezprawna, nie może wpływać na ocenę stanu faktycznego istniejącego w niniejszej sprawie. Określenie w decyzji „obszaru działalności objętego zezwoleniem” jako *terenu całej Polski*, miało bowiem miejsce z naruszeniem przepisów o właściwości, jako teren wykraczający poza właściwość terytorialną organu Gminy Suchedniów.

Zezwolenia wydawane na podstawie art. 7 u.c.p.g. mają za podstawę prawo miejscowe, tj. uchwały rad gminnych o warunkach wydawania takich zezwoleń, które to warunki z zasady są różne w każdej gminie. Art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej stanowi z kolei 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 właśnie wyjątek wprowadza art. 7 ust. 1 u.c.p.g. w przypadku zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport 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. U.c.p.g. przewiduje, że zarówno wniosek przedsiębiorcy, jak i decyzja o zezwoleniu, winny zawierać m. in. określenie *obszaru działalności*.

Na gruncie u.c.p.g. i zezwoleń wydawanych na jej podstawie oczywistym jest, że „obszar działalności” nie może być określony szerzej niż terytorium gminy – a to z powodów kompetencyjnych. Organ jednej gminy nie może bowiem wydawać zezwoleń na działanie w innej gminie. Zwłaszcza w przypadku, gdy każda gmina samodzielnie ustala własne warunki wydawania zezwoleń, a z faktu wydania zezwolenia wynika także nadzór nad korzystaniem z niego.

Podkreślić również należy, że schroniska dla bezdomnych zwierząt, wymagające zezwoleń na gruncie u.c.p.g., realizują zadania gminne określone w innym akcie normatywnym – ustawie z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwanej dalej: u.o.z.). Ta zaś zobowiązuje gminy do zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom.

Na tym tle odkodowane zostało pojęcie obszaru działalności schronisk dla bezdomnych zwierząt:

(...) 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13).

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 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.

Powyższe stanowiska są logiczne i wynikają z następujących argumentów:

1. Jak wskazano powyżej, 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, dochodziłoby 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 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 wyżej wspomniano, 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 wylapywanie 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 usług* 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 na prowadzenie schronisk dla zwierząt.

6. Także w treści 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.**

W świetle w/w wyroku NSA praktyka zawierania bezpośrednich umów między gminą a przedsiębiorcą prowadzącym schronisko dla zwierząt 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.

W/w wyrok NSA zapadł dnia 17.03.2015 r., wystąpienie firmy BAROS o zmianę zezwolenia w zakresie obszaru działalności nastąpiło dnia 21.09.2015 r., natomiast zezwolenie zmieniono w tym punkcie dnia 30.09.2015 r. Tymczasem Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów, jako organ administracji publicznej, winien znać prawo i działać na podstawie jego przepisów, a więc zgodnie z zapisaną w art. 6 k.p.a. zasadą praworządności. Natomiast Maciej Glijer, jako przedsiębiorca, a więc profesjonalista w obrocie gospodarczym, jest szczególnie zobowiązany do przestrzegania prawa w zakresie prowadzonej działalności. Tymczasem zarówno złożony przez niego wniosek o zmianę wskazania obszaru działalności prowadzonego schroniska, jak i decyzję zmieniającą organu administracyjnego należy oceniać wyłącznie jako próbę obejścia przepisu art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., który nakazuje wskazać w zezwoleniu obszar działalności objętej zezwoleniem. Wskazanie go jako *teren całej Polski* nie jest w istocie żadnym wskazaniem (gdyż wyczerpuje wszystkie możliwe wskazania w obrębie kraju, na którego

terenie obowiązuje u.c.p.g.), a więc winno być uznawane za niebyłe. W takim razie decyzja zmieniająca zezwolenie w dniu 30.09.2015 r. nie zawiera żadnej treści i aktualnymi pozostają zapisy decyzji z dnia 17.07.2015 r., prawidłowo określające obszar działalności schroniska jako *Gminę Suchedniów*.

Na marginesie podkreślić należy, że stanowisko Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów prezentowane w skarżonej decyzji jest sprzeczne z poglądem na ten temat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który w wyroku z dnia 31.01.2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1477/13 (zapadłym w analogicznych okolicznościach faktycznych i identycznym stanie prawnym), stwierdził iż:

Odnosząc się do kwestii obszaru działania schroniska, który został określony jako teren całej Polski stwierdzić należy, że zgodnie z art. 7 ust. 6 zezwolenia, o których mowa w ust. 1 udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Zatem powinno się odnieść możliwość prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt do terenu gminy Raclawice. (str. 8 uzas. wyroku).

2.

Można odnieść wrażenie, iż organ I instancji sam nie jest przekonany do legalności dokonanej zmiany treści zezwolenia, gdyż w dalszej części uzasadnienia skarżonej decyzji wdaje się w merytoryczne rozważania nt rozumienia obszaru działalności schroniska dla zwierząt. W tym celu posiłkuje się chybionym poglądem 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.

Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów (a wcześniej WSA w Gliwicach), nie wziął pod uwagę, że zadaniem własnym gmin jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk, natomiast 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. 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.

Zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki nie jest przypisane domniemanej „instytucji schronisk”, lecz gminom (publiczne zadanie gmin określone w u.o.z.). 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.

3.

Ostatecznie wspomnieć należy, że NSA w w/w 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 obszaru działalności prowadzenia schroniska dla zwierząt. Dlatego całkowicie niezrozumiale jest uzasadnianie przez organ I instancji swojej decyzji takimi irrelewantnymi dla istoty wniosku skarżącego kwestiami. Podobnie niezrozumiale jest dezawuowanie przez organ zarzutów wniosku skarżącego Stowarzyszenia, poprzez sprowadzanie ich do „jedynie pewnych kwestii formalnoprawnych”, co wskazuje, że w istocie organ nie pojmuje *ratio legis* art. 9 ust. 2 u.c.p.g. oraz art. 31 k.p.a.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz