



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, 05.02.2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi

za pośrednictwem

Samorządowego Kolegium Odwoławczego

w Sieradzu

Skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Sieradzu z dnia 24.12.2012 r., znak: SKO.401/1242/OC/12

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, składa skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 24.12.2012 r., znak: SKO.401/1242/OC/12, utrzymującą w mocy decyzję Wójta Gminy Brąszewice z dnia 09.11.2012 r., znak: IT.6140.13.2012.

Uzasadnienie

1.

Wbrew stanowisku wyrażonemu w zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu (zwanego dalej: SKO), skarżący konsekwentnie podtrzymuje taką interpretację „obszaru działalności” schroniska dla bezdomnych zwierząt, która wskazuje na obszar, z którego te zwierzęta pochodzą, tj. na jakim zostały znalezione lub złapane, co wyznacza zbiór usługobiorców działalności danego schroniska. Z kolei z takiej prawidłowej interpretacji wynika, że Longin Siemiński narusza warunki zezwolenia, które winno być z tego powodu cofnięte.

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 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: 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 tak 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. 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. 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. Gdyby określony w zezwoleniu obszar działalności mógł sięgać poza granice gminy, dochodziło by do sytuacji, gdy na terenie jednej gminy działał 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). Od tej zaś zasady przewidziane są znów wyjątki (art. 75a ust. 2), 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**”. Wyraźne rozróżnienie przez ustawodawcę „obszaru działalności” od „miejsca świadczenia usług” zadaje kłam interpretacji SKO, która opiera się na nieuprawnionym utożsamieniu tych dwóch pojęć.

SKO wyraża też tezę, że działalność prowadzenia schroniska polega wyłącznie na zapewnianiu bezdomnym zwierzętom opieki, co również nie znajduje oparcia na gruncie u.c.p.g. Teza ta sugerować ma że działalność ta zamyka się w izolowanym obiekcie i sprowadza się do wyłącznej relacji przedsiębiorca–zwierzę. Tymczasem 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” rozumianego jako miejsca 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 wliczone 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 17 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 ustawy, 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 ustawy, skoncentrowanych głównie na sprawie odpadów, można wskazać takie sformułowania przepisów, które jednoznacznie wyrażały rozumienie „obszaru” usług komunalnych regulowanych na gruncie u.c.p.g. 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.

W praktyce, działanie kilku schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie jednej gminy, (co uzasadniało by wydzielenie obszarów działania), jest dziś w Polsce rzadkością. Regułą jest natomiast patologiczny 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 ustawy o ochronie zwierząt, 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.

Taka 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. Owo zdrowie zwierząt jest kwestią szczególnie istotną w kontekście liczby kilku tysięcy psów skoszarowanych dotychczas w schronisku w Wojtyszkach.

2.

Ponadto skarżący zwraca uwagę, iż stanowisko SKO w sprawie rozumienia „obszaru działania schroniska” nie jest konsekwentne, co budzi zasadnicze wątpliwości.

Otóż w decyzji z dnia 23.12.2011 r. (w załączniku), dotyczącej tego samego zezwolenia, dla tego samego podmiotu, SKO zajęło stanowisko, że „określenie obszaru działalności schroniska, **a więc obszaru z którego bezdomne zwierzęta mają być umieszczone w schronisku**, stanowi konieczny i istotny element przedmiotowej decyzji.” (str. 4, 5 uzas.).

Z kolei w postanowieniu z dnia 09.10.2012 r. o wyjaśnieniu treści podjętej decyzji (w załączniku), SKO nieoczekiwanie zajęło stanowisko przeciwne, stwierdzając, że „obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt – teren gminy Brąszewice należy rozumieć, iż schronisko, jako obiekt prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, winno być usytuowane w granicach administracyjnych gminy Brąszewice. **Tak określony teren prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, lecz wyłącznie do miejsca położenia schroniska.**” (str. 2 uzas.).

W skarżonej decyzji z dnia 24.12.2012 r., SKO podtrzymało to stanowisko, stwierdzając, że „obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt - teren gminy Brąszewice, należy rozumieć w ten sposób, iż schronisko, jako obiekt prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, winno być usytuowane w granicach administracyjnych gminy Brąszewice. Chodzi tutaj o miejsce prowadzenia działalności, co w przypadku prowadzenia schroniska wiąże się z usytuowaniem obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko dla bezdomnych zwierząt.” (str. 5 uzas.).

3.

Stanowisko utożsamiające „obszar działania” z lokalizacją zakładu, a nie miejscem pochodzenia przyjmowanych zwierząt, nie da się utrzymać z punktu widzenia wykładni systemowej przepisów u.c.p.g., na podstawie której zezwolenia są udzielane, w kontekście ustaw o swobodzie działalności gospodarczej i o ochronie zwierząt. Wykładnię taką skarżący omówił w swoim odwołaniu z dnia 19.11.2012 r. od decyzji Wójta Gminy Brąszewice z dnia 09.11.2012 r., znak: IT.6140.13.2012 (szerokie jego fragmenty zacytowane w pkt. 1 niniejszej skargi).

Podkreślić nadto należy, że utożsamienie „obszaru działania” z lokalizacją schroniska na terenie danej gminy, jest nie do pogodzenia z założeniem racjonalnego ustawodawcy. Otóż wymóg określania „obszaru działalności” w zezwoleniu byłby zbędny, skoro zezwolenie może wydać jedynie organ gminy „właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług”, tj. lokalizację schroniska w danej gminie. (art 7 ust. 6 u.c.p.g.). Nieracjonalne byłoby więc samo ustawowe rozróżnienie „miejsce świadczenia usług” od

„obszaru działania”, gdyż oba oznaczałyby to samo, czyli obszar ziemi fizycznie zajmowany przez schronisko jako obiekt. Tymczasem zasady techniki prawodawczej nakazują, aby do oznaczenia jednakowych pojęć używać jednakowych określeń, a pojęć różnych nie oznaczać tymi samymi określeniami. Z zasady tej wynika, iż rozróżnienie „miejsce świadczenia usług” od „obszaru działania” znalazło się w ustawie nieprzypadkowo i był to zamierzony cel ustawodawcy.

4.

Interpretacji skarżącego, wyłożonej w jego odwołaniu z dnia 19.11.2012 r., SKO przeciwstawiło wykładnię językową pojęcia „schronisko”, przypisując mu funkcję opieki i konkludując, że „w schronisku może schronić się każdy, kto tego schronienia potrzebuje, niezależnie od tego skąd przybywa” (str. 5 uzas.).

Rzeczywiście, pod względem czysto językowym słowo „schronisko” wywodzi się od „ochrony” i „chronienia” siebie lub kogoś. Jednak wykładnia językowa przepisów prawa nie opiera się na lingwistyce, lecz semantyce, dotyczy zatem znaczeń słów w konkretnej rzeczywistości społecznej, w jakiej one funkcjonują, uwzględniając historyczne przemiany.

Istotnym jest zatem wskazać, że do niedawna (do 1997 r.) pojęcie „schroniska dla bezdomnych zwierząt” dotyczyło zakładów, do których bezpańskie zwierzęta doprowadzane były jedynie celem ich legalnego uśmiercenia. U.c.p.g. uchwalona w 1996 r. przewiduje wydawanie zezwoleń na prowadzenie schronisk, jednakże bez określania celu przyjmowania do nich zwierząt. Dopiero rok później, w 1997 r., w ustawie o ochronie zwierząt pojawił się zakaz uśmiercania zwierząt z powodu ich bezdomności. Nie spowodowało to jednak redefinicji pojęcia „schroniska” na gruncie innych ustaw. W szczególności ani u.c.p.g. ani ustawa z dnia 11.03.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt nie przypisują schroniskom jednoznacznie celu zapewniania opieki. Ostatnia z w/w ustaw dotyczy nadzoru nad schroniskami wyłącznie pod względem bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego, zaś przepisy u.c.p.g. mówią o schroniskach w kontekście „ochrony **przed** bezdomnymi zwierzętami”. Funkcją tak sformułowanego celu jest więc usuwanie bezdomnych zwierząt, a nie opieka nad nimi.

Merytoryczne uzasadnienie skarżonej decyzji, odrzucające argumentację skarżącego na podstawie wykładni językowej terminu „schronisko”, jest więc dalece nietrafne. Oczekiwanie, że bezdomne zwierzęta znajdą w schronisku opiekę jest jak najbardziej słuszne i niemal oczywiste, lecz niestety nie znajduje wyraźnego potwierdzenia w przepisach prawa, a szczególnie nie znajduje potwierdzenia w przypadku działania schroniska Longina Siemińskiego w Wojtyszkach, gdzie aktualnie skoszarowanych jest ok. 3-4 tys. psów z ponad 100 gmin, i które również z tego powodu jest przedmiotem licznych innych postępowań. Motyw, by schroniska rzeczywiście chroniły bezdomne

zwierzęta każe organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, egzekwować na drodze prawnej ustawowe ograniczenie działania schroniska do jednej, właściwej gminy.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt

Agnieszka Lechowicz

W załączniku:

– odpis KRS Stowarzyszenia

– decyzja SKO z dnia 23.12.2011 r.

– postanowienie SKO z dnia 09.10.2012 r.