



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, 19.04.2012 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Sieradzu
za pośrednictwem
Wójta Gminy Brąszewice

Odwołanie od decyzji Wójta Gminy Brąszewice z dnia 30.03.2012 r., znak: IT.6140.3.2012

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 Wójta Gminy Brąszewice z dnia 30.03.2012 r., znak: IT.6140.3.2012, zezwalającej Longinowi Siemińskiemu na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt oraz wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w pkt. 2 i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Decyzji tej skarżący zarzuca sprzeczne z prawem określenie obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”, bowiem decyzja wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości, jako że obszar działalności schroniska dla zwierząt określony został w decyzji jako „teren Rzeczypospolitej Polskiej”, to jest teren wykraczający poza właściwość terytorialną organów gminy Brąszewice.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 30.03.2012 r., znak: IT.6140.3.2012, Wójt Gminy Brąszewice wydał zezwolenie dla Longina Siemińskiego na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Zgodnie z wymogiem 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.) w decyzji wskazano obszar działalności objętej zezwoleniem:

- obszar działalności ochrony przed bezdomnymi zwierzętami - teren Gminy Brąszewice,
- obszar działalności schroniska dla zwierząt – teren Rzeczypospolitej Polskiej.

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 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 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 którego 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).

W uzasadnieniu skarżonej decyzji stwierdza się, że określenie obszaru (podobnie jak daty podjęcia działalności i czasu jej trwania, a nawet określenie jej przedmiotu) jest zastrzeżone dla wnioskodawcy i jest wiążące dla organu wydającego decyzję o zezwoleniu. Tak ogólne stwierdzenie jest błędne. Wniosek przedsiębiorcy jest oczywiście wiążący, ale tylko w granicach zakreślonych przez przepisy i w tym sensie i w tym zakresie, że treść zezwolenia nie może ingerować w zamiary i interesy przedsiębiorcy w sposób arbitralny, tj. czysto uznaniowy. Zasada, że każdy podmiot, który spełnia

przyjęte w gminie wstępne wymagania, otrzyma zezwolenie zgodne ze swoim wnioskiem, nie uchyla bowiem innych ograniczeń wynikających z przepisów prawa. Dla przykładu, jedno z takich ograniczeń zapisane jest wprost w art. 9 ust. 1b u.c.p.g. stanowiąc, że zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Zatem nie można wydać zezwolenia na okres dłuższy, nawet gdyby takie było pragnienie wnioskodawcy. Organ wydający zezwolenie jest jednak związany wnioskowanym okresem w obrębie do 10 lat, bo ustalenie w zezwoleniu innego okresu niż wnioskowany w obrębie do 10 lat było by wtedy nadużyciem uznaniowości.

Także określenie przedmiotu działalności przez wnioskodawcę, jakkolwiek przez niego sformułowane we wniosku, nie wiąże bezwzględnie organu wydającego zezwolenie, który musi zadbać by mieściło się ono w ustawowych określeniach użytych w art. 7 ust. 1. W przeciwnym razie mogło by się zdarzyć, że organ gminy wyda zezwolenie na działalność, która nie podlega regulacji, przez co naruszył by prawo swobody działalności gospodarczej (tak było zresztą w niniejszej sprawie, ponieważ pierwotny wniosek przedsiębiorcy określał działalność jako „hotelowanie”, a zezwolenie wydane zostało na działalność określoną jako „prowadzenie schroniska”).

Podobne ograniczenie dla treści decyzji, niezależnie od treści wniosku, dotyczy również kwestii obszaru działalności. Obszar ten zasadniczo ograniczony jest do terytorium właściwej gminy, więc wydanie zezwolenia na obszar większy, stanowi naruszenie właściwości w rozumieniu przepisów o samorządzie gminnym. 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 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 niepożądanego 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 przez ustawodawcę 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, regulowanych w u.c.p.g., a więc również prowadzenia schronisk dla zwierząt. Skoro więc ustawodawca wyraźnie przewidział tu, w ramach wyjątku, określanie obszaru działalności, to nie można przyjmować, że dopuszczał udzielanie zezwoleń na obszar całego kraju, bo wtedy sam wymóg określenia obszaru był by po prostu zbędny, gdyż zastosowanie miała by jednoznaczna zasada ogólna, stanowiąca o ważności tych zezwoleń na obszarze całego kraju.
- 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 jedną 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 szesnastu 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 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 zwierząt skoszarowanych dotychczas w schronisku w Wojtyszkach – pod rządami unieważnionego zezwolenia, nie określającego w ogóle obszaru działalności objętej zezwoleniem, zgromadzono ich tam kilka tysięcy. Pozostaje domyślać się, ile zwierząt znajdzie się tam już wkrótce, przy zezwoleniu opiewającym na teren całego kraju.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz