



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, 05.01.2017 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Bielsku-Białej

za pośrednictwem

Burmistrza Miasta Cieszyna

Odwołanie od decyzji Burmistrza Miasta Cieszyna

z dnia 02.12.2016 r., znak: OŚR.6140.7.2015.3

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 Cieszyna z dnia 02.12.2016 r., znak: OŚR.6140.7.2015.3 (doreczonej dnia 22.12.2016 r.), odmawiającej cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 19.08.2008 r., znak: OŚR.3.7080-4/2/08, zezwalającą Firmie Handlowej Beata Kowalczyk, 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, w sposób rażący i od lat dopuszcza się naruszania warunków określonych w zezwoleniu.

Uzasadnienie

1.

Burmistrz Miasta Cieszyna, pomimo iż posiłkował się orzeczeniami sądowymi, starannie zignorował fakt istnienia, wskazanego we wniosku skarżącego, fundamentalnego dla sprawy, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, dot. cofnięcia zezwolenia dla przedsiębiorcy prowadzącego schronisko, do którego to wyroku organ nie odniósł się ani jednym słowem.

Tymczasem w w/w wyroku NSA odkodował pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, którym w przypadku schronisk dla bezdomnych zwierząt jest

obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane (str. 11 uzas. in fine).

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 Brąszewice 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 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, 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. (str. 10 uzas.)

W niniejszej sprawie niewątpliwym jest więc, że:

- obszar działalności schroniska dla zwierząt, na którą zezwala decyzja znak: OŚR.3.7080-4/2/08 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 19.08.2008 r., określony został jako „wyłącznie gmina Cieszyn” (zgodnie z decyzją z dnia 09.10.2015 r., sygn. akt SKO V/428/4076/358/15, Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej);

- zgodnie z powyższym wyrokiem NSA, zapadłym na tle sprawy o cofnięcie zezwolenie, „obszar prowadzenia schroniska” odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt umieszczonych następnie w schronisku;
- do schroniska prowadzonego przez przedsiębiorcę Beatę Kowalczyk od lat trafiają zwierzęta z kilkudziesięciu gmin - w 2015 r. było to min. 21 gmin z 2 województw.

Tymczasem skarżony organ twierdzi, że okoliczność powyższa nie stanowi naruszenia przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia. Aby to uzasadnić, całkowicie pomija w/w wyrok NSA i w nieuprawniony sposób utożsamia „obszar działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług” - „przyjąć należy, że obszar prowadzenia działalności polegającej na prowadzeniu schroniska oznacza miejsce położenia obiektu lub obiektów schroniska” (str. 5 uzas. decyzji). Organ wychodzi z założenia, że zabieg taki jest dopuszczalny, gdyż pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” nie zostało zdefiniowane w u.c.p.g.

Tymczasem wbrew twierdzeniom organu I instancji, pogląd taki jest nie do utrzymania. Zarówno wobec założenia o racjonalności ustawodawcy, który nieprzypadkowo w tej samej ustawie używa różnych pojęć, a także ze względu na konsekwentne stosowanie przez niego pojęcia „obszaru działalności” w wielu przepisach u.c.p.g. w rozumieniu terytorium obejmującego część lub całość obszaru gminy (art. 3 ust. 2 pkt 8, 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). Wreszcie wykładnia lansowana przez skarżony organ jest sprzeczna z wyżej cytowanym stanowiskiem NSA.

Tylko na marginesie wskazać należy, iż rozważania Burmistrza Miasta Cieszyna nt „zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, czyli *de facto* działalności polegającej na wylapywaniu bezdomnych zwierząt” (str. 5/6 uzas. decyzji), są całkowicie chybione z następujących powodów:

- Wylapywanie bezdomnych zwierząt nie jest działalnością regulowaną i nie wymaga zezwolenia organu gminy, jak to wynika z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt - tymczasem skarżony organ twierdzi, iż „każdy podmiot zamierzający prowadzić działalność w zakresie wylapywania bezdomnych zwierząt winien posiadać stosowne zezwolenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na jej prowadzenie na terenie danej gminy”;
- Zadanie gminy „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w przepisach odrębnych” zostało przez ustawodawcę uchylone w 2011 r. (czego gminy zdają się do dzisiaj nie zauważać), zatem nie pozostaje aktualnie w żadnym związku z zadaniem określonym w ustawie z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwanej dalej: u.o.z.) jako

„zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wylapywanie”;

- Łączenie wylapywania bezdomnych zwierząt celem umieszczenia ich w schronisku z „ochroną przed bezdomnymi zwierzętami” nie ma żadnych podstaw logicznych ani prawnych. Wylapywanie bezdomnych zwierząt i umieszczanie ich w schroniskach jest zadaniem własnym gmin określonym w u.o.z. Celem i dobrem chronionym w tak określonym zadaniu jest dobro samych wylapywanych zwierząt, a nie jakieś inne dobro, które trzeba chronić przed nimi, szczególnie, że schroniska dla zwierząt definiowane są w u.o.z. jako miejsca opieki nad nimi, a nie ochrony przed nimi.

Ostatecznie wspomnieć należy, że NSA w swoim wyroku sygn. akt. II OSK 2136/13 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 zapisów dotyczących obszaru działalności prowadzenia schroniska dla zwierząt.

2.

Pkt 3 decyzji Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 19.08.2008 r., zezwalającej Firmie Handlowej Beata Kowalczyk, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, stanowi, iż działalność prowadzona przez przedsiębiorcę winna być zgodna m. in. z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23.06.2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt. Z kolei § 1 ust. 1 w/w rozporządzenia nakazuje aby schronisko dla zwierząt zlokalizowane było w miejscu oddalonym co najmniej o 150 m od siedzib ludzkich.

Skarżony organ w postępowaniu dowodowym ustalił, że najbliższe siedziby ludzkie - budynki mieszkalne zlokalizowane są w odległości mniejszej niż 150 m od przedmiotowego schroniska (str. 1 uzas. decyzji). Pomimo to uznał, że argument skarżącego odnoszący się do niedochowania wymogu zachowania określonej odległości nie zasługuje na uwzględnienie (str. 6 uzas. decyzji). Uzasadnienie takiego stanowiska organu jest jednak chybione, gdyż zasadniczo nie na temat, a przez to irrelevantne prawnie w niniejszej sprawie.

Argumentacja oparta na ciągłości działania schroniska (co najmniej od 1973 r.) ma tę wadę, że przed 1997 r. pod nazwą „schronisko” rozumiano zakłady uśmiercania bezdomnych zwierząt, a nie opieki nad nimi, co oznacza zasadniczo inny zakres i inny cel działalności, prowadzonej na innej podstawie prawnej niż obecnie (*vide* pkt. 9 i 14 Pisma Okólnego 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, zgodnie z którymi *zbędne do chowu* psy miały być usypiane

po 14 dniach pobytu w *schronisku*, a koty po 5 dniach). Z kolei od wejścia w życie u.o.z. w 1998 r., zakłady pod nazwą „schroniska dla bezdomnych zwierząt” służą realizacji zadania publicznego gmin zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki, określonego w tej ustawie. Z tego powodu nie ma żadnej ciągłości prawnej, ani historycznej pomiędzy dzisiejszymi schroniskami dla zwierząt, a zakładami ich uśmiercania, prowadzonymi przed 1998 r. na podstawie wytycznych administracyjnych, nawet jeśli ustawodawca użył na ich określenie tego samego terminu „schroniska”.

Ponadto, nie można zgodzić się z argumentacją organu I instancji, polegającą na kwestionowaniu celowości stosowania się do wymogu zachowania odległości 150 m między schroniskiem dla zwierząt a siedzibami ludzkimi. Abstrahując od tego, że kontestacja tego wymogu przez Burmistrza Miasta Cieszyna zdaje się swoistym bojkotem niewygodnych dla organu przepisów prawnych, to obszernie przytoczone argumenty Powiatowego Lekarza Weterynarii w Cieszynie są bezprzedmiotowe na gruncie niniejszej sprawy dotyczącej zezwolenia wydanego przez organ gminy w trybie określonym w u.c.p.g.

Nadzór Inspekcji Weterynaryjnej, sprawowany nad działalnością schronisk dla zwierząt, ma swoją podstawę prawną, a powiatowy lekarz weterynarii ma swoje kryteria do zakazywania lub tolerowania naruszania wymagań weterynaryjnych. Tymczasem wydając swoje zezwolenie, Burmistrz Miasta Cieszyna był bezwzględnie zobowiązany do zbadania, czy wnioskujący przedsiębiorca spełnia wymagania formalne określone prawem, czy też ich nie spełnia. Kryteria oceny i kontroli są tu bowiem rozbieżne: powiatowy lekarz weterynarii działa w celu ochrony zdrowia publicznego, natomiast organ gminy wydający zezwolenie - celem zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki.

Na marginesie wskazać należy, że argumenty Powiatowego Lekarza Weterynarii w Cieszynie opierają się na błędnych danych. Nie jest prawdą, że tylko 3,8% schronisk w Polsce spełnia wymóg 150 m strefy buforowej. Faktycznie większość zarejestrowanych schronisk spełnia ten wymóg. Nie jest również prawdą, że wskaźniki dotyczące zwierząt padłych lub usypianych są w cieszyńskim schronisku niższe o 200-300% w stosunku do średniej krajowej. W rzeczywistości są one takie jak średnia krajowa (10% w Cieszynie, wobec 11% średnio w Polsce w 2015 r.). Nie jest też prawdą, jakoby adopcja zwierząt ze schroniska w Cieszynie znacznie przekraczała przeciętną dla schroniska w Polsce – jest wręcz przeciwnie, jest mniejsza niż przeciętna (85% w Cieszynie, wobec średniej krajowej 91% zwierząt wydanych w stosunku do przyjętych w 2015 r.).

Skarżące Stowarzyszenie od lat uczestniczy w projekcie polegającym na badaniu problemu bezdomności zwierząt w jego wymiarze publicznym. W ramach tego projektu prowadzony jest monitoring działalności wszystkich schronisk dla bezdomnych zwierząt, hycli oraz polityki wszystkich gmin. Uzyskana w ten sposób informacja z całego kraju publikowana jest zbiorczo pod adresami

<http://www.boz.org.pl/gminy.htm> (lata 2006-2012) oraz <http://www.boz.org.pl/monitor> (od 2013 r.). Skarżący regularnie publikuje raporty, analizujące zebrane dane (ostatnia taka publikacja miała miejsce w maju 2016 r. <http://www.boz.org.pl/raport/2016/index.htm>) Wiedzę swoją skarżący czerpie więc z wieloletnich, kompleksowych i systematycznych badań całości zagadnienia, w przeciwieństwie do Burmistrza Miasta Cieszyna i Powiatowego Lekarza Weterynarii w Cieszynie, którzy świadomie lub nieświadomie wprowadzają w błąd organ II instancji, starając się najwyraźniej za wszelką cenę chronić interesy finansowe przedsiębiorcy prowadzącego schronisko dla zwierząt w Cieszynie.

Nie do przyjęcia jest także argument o tym, że wydając zezwolenie, skarżony organ kierował się planami zagospodarowania przestrzennego, które nie ograniczały wykorzystania danej nieruchomości do prowadzenia schroniska dla zwierząt, bo uwzględnianie takich ograniczeń nie było obowiązkowe wedle przepisów prawa regulującego kwestie planowania przestrzennego. Niewątpliwie prawo zagospodarowania przestrzennego nie uwzględnia wymagań weterynaryjnych, lecz w niczym nie zwalniało to Burmistrza Miasta Cieszyna od obowiązku uwzględnienia takich wymagań w sprawie konkretnej decyzji o zezwoleniu na prowadzenie schroniska.

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.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz