

Łódź, dnia 21 stycznia 2019r.

SKO.4131.8.2018

Decyzja

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi po rozpatrzeniu na posiedzeniach w dniach 17 grudnia 2018r. oraz 21 stycznia 2019r. odwołania wniesionego przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, ul. 11 Listopada 29, kod 28-300 Jędrzejów (KRS 0000292929) od decyzji z dnia 15 czerwca 2018r. (znak ZŚ.6140.22.2017) Wójta Gminy Zgierz w sprawie odmowy cofnięcia zezwolenia Panu Przemysławowi Skupińskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą: ŻWIR-MAX Firma Przemysław Skupiński z siedzibą w Dąbrówce- Strumiany na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Jesiona przy ul. Skośnej 15

działając w składzie orzekającym:

- | | |
|---------------------------------|-------------------------|
| 1. Iwona Michalska- Michniewska | - przewodnicząca składu |
| 2. Izabela Śliskowska | -członek składu |
| 3. Jacek Jamróż | - członek składu |

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r- Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2018r. poz. 2096) w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2018r. poz. 1454) w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994r. o Samorządowych Kolegiach Odwoławczych (tekst jednolity Dz. U. z 2018r. poz. 570)

orzeka

utrzymać w mocy zaskarżoną decyzje organu I instancji

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 18 stycznia 2018r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosło o cofnięcie zezwolenia udzielonego przez Wójta Gminy Zgierz decyzją z dnia 24 sierpnia 2017r. Panu Przemysławowi Skupińskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą ŻWIR-MAX Firma Przemysław Skupiński z siedzibą w Dąbrówce-Strumiany na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Jesionka. Stowarzyszenie w ww. piśmie uzasadniło swój wniosek w szczególności okolicznością nie wypełniania warunku udzielonego zezwolenia przez prowadzącego schronisko w zakresie obszaru prowadzonej działalności ustalonej jako teren Gminy Zgierz poprzez przyjmowanie do prowadzonego schroniska zwierząt pochodzących spoza terenu ww. gminy.

Decyzją z dnia 15 czerwca 2018r. (znak ZŚ.6140.22.2017) Wójt Gminy Zgierz odmówił cofnięcia zezwolenia Panu Przemysławowi Skupińskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą: ŻWIR-MAX Firma Przemysław Skupiński z siedzibą w Dąbrówce-Strumiany na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Jesiona przy ul. Skośnej 15. W uzasadnieniu decyzji organ I instancji wskazał na motywy podjętego rozstrzygnięcia. Przedmiotowa decyzja została odebrana przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie w dniu 6 lipca 2018r.

Od ww. decyzji z zachowaniem terminu, Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie złożyło odwołanie za pośrednictwem organu I instancji; wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji. W ocenie Stowarzyszenia (...) zadaniem własnym gmin jest zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom a nie prowadzenie schronisk (...)Zajmowanie się nimi jest zadaniem publicznym gmin, a z ustawowej definicji zwierząt bezdomnych wynika, że te wyłapane i umieszczone w schroniskach nadal są bezdomne, co rodzi odpowiedzialność gminy także za zwierzęta zgromadzone przez przedsiębiorcę w schronisku na jej terenie. Dopóki są to zwierzęta z macierzystej gminy, to (...) w ocenie Stowarzyszenia wnoszącego odwołanie (...) odpowiedzialność taka jest oczywista i realizuje się przez nadzór organu gminy nad przestrzeganiem zezwolenia na prowadzenie schroniska oraz przez nadzór zawartej z przedsiębiorcą umowy o przyjmowanie zwierząt do tego schroniska. Natomiast w przypadku, gdy przedsiębiorca gromadzi zwierzęta z innych gmin, odpowiedzialność za nie miejscowej gminy budzi wątpliwości.(...)Zdaniem Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (...)przyjmowanie do schroniska zwierząt z innych gmin jest możliwe i legalne tylko na podstawie porozumienia międzygminnego lub umowy związku gmin(...) a więc (...) **Uchwały rad gminnych** powierzające zadania przyjmowania bezdomnych zwierząt do schroniska w Jesionce, którego obszar działania ograniczony jest do Gminy Zgierz są **w tym zakresie niezgodne z prawem**, i jako takie nie mogą stanowić osobnej a przede wszystkim ważniejszej od zezwolenia podstawy prawnej do przyjmowania zwierząt do przedmiotowego schroniska. **Z kolei zawierane na podstawie tych uchwał umowy cywilnoprawne między organami gmin a przedsiębiorcą Przemysławem Skupińskim kwalifikują się, na gruncie prawa cywilnego, do uznania ich za nieważne**, gdyż stanowią czynność prawną sprzeczna z ustawą, jako zawarte z podmiotem nieuprawnionym (**art. 58 k.c.**) (...).Na poparcie swojego stanowiska Stowarzyszenie przywołało wyrok NSA w sprawie: sygn. akt. II OSK 2136/13 oraz wybrane fragmentarycznie wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych. Powyższe zdaniem Stowarzyszenia wnoszącego odwołanie narusza warunki zezwolenia, które powinno być z tego powodu cofnięte.

Organ pierwszej instancji przekazując odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi nie znalazł podstaw do uchylenia bądź zmiany zaskarżonej decyzji na podstawie przepisu art. 132 -Kodeks postępowania administracyjnego- ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. (tekst jednolity Dz. U. z 2018r. poz. 2096)-dalej kpa.

W dniu 17 grudnia 2018r. przekazano sprawę sprawozdawcy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi, rozpatrzywszy wniesione odwołanie utrzymało w mocy zaskarżoną decyzja organu I instancji

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

W myśl **art. 1 ust. 1** z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity Dz. U. z 2018r. poz. 570), samorządowe kolegia odwoławcze, zwane dalej "kolegiami", są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. - Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2018r. poz. 800), w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Zgodnie z przepisem **art. 138 § 1 kpa** organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo
- 2) uchyła zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo
- 3) umarza postępowanie odwoławcze.

Przepis **art. 3 ust. 2 w pkt 14** ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2018r. poz. 1454)- *dalej u.c.p.g.* jako zadanie własne gminy wymienia zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt.

Jak stanowi przepis **art. 11 ust. 1** ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity Dz. U. z 2019r. poz. 122)- *dalej u.o.z.* zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a. (art. 11 ust. 3 u.o.z.)

W myśl przepisu **art. 11 a u.o.z.** Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, **w drodze uchwały**, corocznie do dnia 31 marca, **program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.** (*art. 11 a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt*). Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:

- 1) **zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;**
- 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
- 3) **odławianie bezdomnych zwierząt;**
- 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt;
- 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;
- 6) usypianie ślepych miotów;
- 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;
- 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (*art. 11 a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt*)

Jak stanowi przepis **art. 7 ust. 1** ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2018r. poz. 1454)- *dalej u.c.p.g.* Na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie:

- 3) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, .
 - 4) prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części
- **wymagane jest uzyskanie zezwolenia.**

Zezwolenia udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (**art. 7 ust. 6 u.c.p.g.**)

Z kolei zgodnie z przepisem **art. 9 ust. 2 u.c.p.g** jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków, organ, który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania. Zezwolenie powinno określać m.in. przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g)

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy zauważyć trzeba, iż w prowadzonym na podstawie przepisu **art. 9 ust. 2 u.c.p.g** postępowaniu organ winien ocenić czy przedsiębiorca wypełnia określone w zezwoleniu warunki na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. W tym miejscu podkreślić należy, iż wymienione w przepisie **art. 7 ust.1 pkt 3 i 4 u.c.p.g** rodzaje działalności są niezależnymi od siebie formami działalności bowiem zapewnienie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (w tym ich wyłapywanie) nie stanowi elementu świadczenia usług polegających na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt. Jak wynika z akt sprawy Odwołujące się Stowarzyszenie domaga się cofnięcia zezwolenia wydanego Panu Przemysławowi Skupińskiemu w zakresie art. 7 ust.1 pkt 4 u.c.p.g tj. zezwolenia w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Według Stowarzyszenia Obrona Zwierząt okolicznością przemawiającą za cofnięciem przedmiotowego zezwolenia jest w szczególności naruszenie jego warunków polegające na wyłapywaniu i przyjmowaniu do przedmiotowego schroniska zwierząt spoza obszaru działalności objętej zezwoleniem tj. spoza obszaru Gminy Zgierz. **Odwołujące się Stowarzyszenie zdaje się nie dostrzegać odrębności przedmiotu działalności wymagającej uzyskania zezwolenia** (art. 7

ust. 1 pkt 3 i 4 u.c.p.g.) sprowadzając ocenę wypełniania warunków określonych w udzielonym zezwoleniu generalnie do *obszaru działalności, w oderwaniu od przedmiotu działalności*, przywołując na tę okoliczność fragmenty niejednolitego orzecznictwa. Z uwagi na tę niejednolitość, warto zwrócić uwagę, iż przy założeniu prezentowanym przez Odwołujące się Stowarzyszenie; praktycznie każda gmina, by móc wykonywać swoje obowiązki, powinna na swoim terenie posiadać schronisko do którego mogłaby przyjmować zwierzęta pochodzące wyłącznie z terenu tejże gminy.

Tut. Kolegium zauważa, że w granicach rozpoznawanej sprawy poza przedmiotem oceny pozostają zarówno akty prawa miejscowego- Uchwały Rad poszczególnych Gmin w zakresie programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiem bezdomności zwierząt- jak i umowy zawarte pomiędzy przedsiębiorcą Panem Przemysławem Skupińskim a Gminą Andrespol, Gminą Miasto Zgierz, Gminą Brzeziny, Gminą Miasta i Gminy Stryków, Gminą Świnice Warckie, Gminą Łęczyca – **w zakresie ich prawidłowość i ważności**, którą odnośnie tych ostatnich może oceniać wyłącznie sąd powszechny. Treść powyższych umów może jedynie wpływać na ocenę, iż zgodne z prawem jest to, że przedsiębiorca przyjmował do schroniska zwierzęta także z terenu innych gmin niż Gmina Zgierz ocena ta nie dotyczy jednak przekroczenia warunków określonych w zezwoleniu Wójta Gminy Zgierz na prowadzenie schroniska stanowiących istotę niniejszego postępowania. **Z treści zezwolenia nie wynika bowiem zakaz umieszczania w tymże schronisku dla bezdomnych zwierząt także zwierząt wyłapanych poza terenem Gminy Zgierz.** Nie można również wykluczyć, iż przedsiębiorca uzyskał stosowne zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w ramach wykonywania zadań własnych przez inne gminy co jednak również nie stanowi przedmiotu niniejszej sprawy.

Organ I instancji po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w tym oględzin terenu nieruchomości położonej w miejscowości Jasionka ul. Skośna 15 w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt oraz sprawdzeniu dokumentacji nie stwierdził uchybień i nie wskazał żadnych zaleceń pokontrolnych uznając, że przedmiotowe schronisko dla zwierząt zapewnia wymagania zawarte w przepisach odrębnych jak i decyzji Wójta Gminy Zgierz z dnia 24 sierpnia 2017r. zezwalającej Panu Przemysławowi Skupińskiemu; prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „ŻWIR-MAX Firma Przemysław Skupiński z siedzibą w Dąbrówce- Strumiany na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia ww. schroniska. Z powyższą oceną nie sposób się nie zgodzić.

Na marginesie warto zauważyć, iż zastanawia fakt domagania się przez Odwołujące się Stowarzyszenie cofnięcia wydanego zezwolenia na prowadzenie schroniska pomimo braku jakichkolwiek zarzutów pod adresem faktycznej jego działalności (*świadczonych usług*) gdyż zmniejszenie liczby istniejących, właściwie działających schronisk, nie mogłoby ani poprawić losu bezdomnych zwierząt ani też nie odpowiadałoby interesowi społecznemu. Powyższe być może podyktowane jest treścią przepisu art. 11. ust. 4 u.o.z zgodnie z którym zadania gmin określone w u.o.z. powinny być realizowane we współpracy ze schroniskami w rozumieniu tejże ustawy, czyli wyłącznie z tymi prowadzonymi przez organizacje społeczne.

W świetle powyższego tut. Kolegium stwierdziło, że sama okoliczność, *notabene* bezsporna, przyjmowania do schroniska zwierząt wyłapanych poza granicami Gminy Zgierz na podstawie aktów prawa miejscowego i zawartych z przedsiębiorcą umów nie stanowi podstaw do stwierdzenia, że przedsiębiorca nie wypełnia określonych w zezwoleniu warunków, w rozumieniu przepisu art. 9 ust.2u.c.p.g zaś „zarzuty” odwołania sprowadzają się w istocie do kwestionowania zgodności z prawem tychże aktów prawa miejscowego i ważności umów cywilnoprawnych nie zaś do wypełnienia przez przedsiębiorcę warunków określonych w zezwoleniu.

Mając na uwadze powyższe, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi orzekło jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna

Decyzja ta może być zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi przy ul. Piotrkowskiej 135 z powodu uznania jej za niezgodną z prawem. **Skargę** wnosi się co najmniej w 2 egzemplarzach za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi ul. Piotrkowska 86, **w terminie 30 dni** od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania decyzji. Skarga podlega wpisowi stałemu w wysokości 200, 00 zł

Na mocy art. 239 § 1 pkt 1 lit. a ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych strona skarżąca działanie, bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej i opieki społecznej. Strona ma możliwość ubiegania się w postępowaniu sądoadministracyjnym o prawo pomocy na jej wniosek w postaci ustanowienia adwokata lub radcy prawnego. Wniosek w tym zakresie wolny jest od opłat sądowych.



Podpisy członków składu orzekającego:

1. *J. Michalska-Michalska*
2. *S. Krawiec*
3. *A. Krawiec*

Otrzymują:

1. Przemysław Skupiński
ZWIR MAX Firma Przemysław Skupiński
Dąbrówka-Strumiany
ul. Pogodna 37
95-100 Zgierz;
2. Wójt Gminy Zgierz
Urząd Gminy w Zgierzu
Ul. Łęczycka 4,
95-100 Zgierz;
- 3. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
ul. 11 Listopada 29
28-300 Jędrzejów
4. a/a.