

SKO.4007-27/16

D E C Y Z J A

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Skierniewicach w składzie:

Przewodnicząca – Alicja Pietrasik (spr.)

Członkowie - Anna Grabska

- Ewa Wolniewicz

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym sprawy z odwołania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie od decyzji Wójta Gminy Kutno z dnia 15.09.2016r. nr PRs.6140.20.7.2016 w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Kutno w miejscowości Kotliska 13 udzielonego Panu Zbigniewowi Moraczewskiemu prowadzącemu Schronisko dla bezdomnych zwierząt domowych „Przyjaciel” siedzibą w Kotliskach, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kpa orzeka:

utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję.

U z a s a d n i e n i e

Oznaczoną na wstępie decyzją Wójt Gminy Kutno odmówił cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Kutno w miejscowości Kotliska 13 udzielonego Panu Zbigniewowi Moraczewskiemu prowadzącemu działalność pn. Schronisko dla bezdomnych zwierząt domowych „Przyjaciel” z siedzibą w Kotliskach (dalej Schronisko „Przyjaciel”). Z decyzją nie zgodziło się Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie i w terminie prawem przewidzianym złożyło odwołanie od decyzji, w którym wniosło o uchylenie decyzji w całości. Decyzji tej odwołujące Stowarzyszenie zarzuciło naruszenie art. 6, 7, 8, 11 i 107 § 1 i § 3 kpa poprzez brak merytorycznego uzasadnienia rozstrzygnięcia oraz art. 9 ust.2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia, w sytuacji gdy przedsiębiorca, który je uzyskał w sposób rażący i od lat dopuszcza się naruszenia warunków określonych w zezwoleniu. W uzasadnieniu odwołujące się Stowarzyszenie wskazało, że decyzja nie zawiera uzasadnienia a jedynie bezrefleksyjnie został przytoczony wyrok sądu powszechnego i wyrok sądu administracyjnego, przy czym pierwszy z nich dotyczył unieważnienia umowy zawartej między gminą a „hyclem” a drugi unieważnienia prowadzonego schroniska. Następnie odwołujące Stowarzyszenia zarzuciło, że organ bezpodstawnie przyjął, iż Stowarzyszenie we wniosku wskazywało na legalną definicję „obszar działalności”, podczas gdy rozumienie tego pojęcia wynika z ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach oraz z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kolejno

Stowarzyszenie zwróciło uwagę, że organ I instancji zignorował stanowisko zajęte w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem”. Odwołujące Stowarzyszenia podkreśliło, że określenie obszaru działalności zezwolenia jest elementem obligatoryjnym zezwolenia, a łamanie tego zapisu przez przedsiębiorcę oznacza dotkliwe naruszenie warunków zezwolenia. Na potwierdzenie, że obszar prowadzenia schroniska odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt odwołujące Stowarzyszenie przytoczyło wyroki NSA z dnia 17.03.2015r. sygn. akt II OSK 2136/13 i WSA w Łodzi z dnia 22.09.2015r. sygn. akt II SA/Łd 559/15. W sprawie niniejszej odwołujące Stowarzyszenia podkreśliło, że obszar działalności schroniska został określony decyzją Wójta Gminy Kutno z dnia 02.03.2016r. i obejmuje teren Gminy Kutno. Zgodnie z przytoczonym wyrokiem NSA obszar prowadzenia schroniska odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt umieszczonych następnie w schronisku. Do Schroniska „Przyjaciół” prowadzonego przez Zbigniewa Moraczewskiego przyjmowane są zwierzęta z minimum 50 gmin z 4 województw, a tylko w 2014r. a jak wynika z informacji Inspekcji Weterynaryjnej w Kutnie do schroniska przyjęto 477 psów, w tym jedynie 33 psy z terenu gminy Kutno, z czego 434 padło, a 32 uśmiercono. Przedstawiając powyższe okoliczności odwołujące się Stowarzyszenie wskazało na naruszenie przez organ I instancji art. 9 ust.2 ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia w sytuacji gdy organ ma świadomość, że przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie w sposób rażący i od lat nie wypełnia warunków w nim określonych. Zdaniem odwołującego Stowarzyszenia organ winien wezwać przedsiębiorcę do zaniechania naruszenia tych warunków a w przypadku braku reakcji cofnąć zezwolenie.

Organ I instancji nie znalazł podstaw do zastosowania art. 132 kpa i odwołanie wraz z aktami sprawy przekazał do tut. Kolegium. Równocześnie organ I instancji wskazał, że w niniejszej sprawie zachodzi niedopuszczalność odwołania, ponieważ Stowarzyszenie nie jest stroną w postępowaniu jak również nie zostało dopuszczone do udziału w postępowaniu na prawach strony.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Skierniewicach, zważyło, co następuje:

Na wstępie Kolegium odniesie się do zasygnalizowanego przez organ I instancji uznania, że Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie nie posiada przymiotu strony w zainicjowanym postępowaniu.

Zgodnie z treścią art. 31 § 1 kpa organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Z powyższego przepisu wynika, że organizacja społeczna może żądać wszczęcia postępowania przy spełnieniu trzech kryteriów: po pierwsze postępowanie powinno dotyczyć osoby trzeciej, po drugie jest to uzasadnione celami statutowymi danej organizacji społecznej i po trzecie, gdy przemawia za tym interes społeczny. Tylko te kryteria podlegają ocenie organu administracji publicznej. Z art. 31 § 2 kpa wynika, że organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Organizacja społeczna występuje zatem z wnioskiem na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 kpa ale wszczęcie postępowania przez organ, w przypadku uznania żądania organizacji społecznej za uzasadnione, następuje z urzędu. Organizacja społeczna, która domaga się wszczęcia postępowania, nie musi żądać jednocześnie dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu.

W wypadku, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostanie uznane przez organ administracji publicznej za zasadne, organizacja społeczna uczestniczy w tym postępowaniu na prawach strony. Do uznania organizacji społecznej należy zaś, czy będzie uczestniczyła w postępowaniu wszczętym na jej żądanie, na co wskazuje m.in. komentarz do tego przepisu M. Jaśkowskiej, A. Wróbel, Lex/el. 2011 - komentarz do art. 31 kodeksu postępowania administracyjnego).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy zauważyć trzeba, że wszczęte przez organ postępowanie w trybie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.) dotyczy "innej osoby" tj. przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt domowych. Z odpisu KRS Stowarzyszenia wynika, że jego cele i działania to głównie działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienia im opieki, kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt, co pozwala przyjąć, że cele pozostają w ścisłym związku z wszczętym przez Wójta Gminy Kutno postępowaniem. Inicjując wszczęcie postępowania na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska Stowarzyszenie wykazało, że za wszczęciem tego postępowania przemawia interes społeczny.

Na podstawie powyższych okoliczności należy stwierdzić, że Wójt Gminy Kutno uznał żądanie Stowarzyszenia za uzasadnione i wszczął z urzędu postępowanie administracyjne na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a to oznacza, że Stowarzyszenie uzyskało legitymację na podstawie art. 31 § 2 i § 3 kpa do uczestniczenia w tym postępowaniu na prawach strony.

Z akt sprawy wynika, że Wójt Gminy Kutno Stowarzyszenie traktował jako uczestnika na prawach strony, o czym świadczy zawiadomienie o wszczęciu postępowania, o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz doręczeniu mu decyzji. W ocenie Kolegium Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie jest stroną niniejszego postępowania.

Przechodząc do przedmiotu niniejszej sprawy przypomnieć należy, że powodem zainicjowanego przez Stowarzyszenie postępowania jest spór co do rozumienia pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem” . Uzasadnieniem cofnięcia zezwolenia wg Stowarzyszenia Obrona Zwierząt jest nieprzestrzeganie przez przedsiębiorcę prowadzącego to Schronisko warunków zezwolenia dotyczącego obszaru prowadzonej działalności na co wskazuje nieuprawnione przyjmowanie do schroniska zwierząt spoza gminy Kutno.

Jednocześnie należy podkreślić, że Zbigniew Moraczewski prowadzący Schronisko „Przyjaciół” poinformował Wójta Gminy Kutno w formie oświadczenia o podpisaniu umów z innymi gminami na utrzymanie zwierząt oraz uzyskał decyzję na odłowienie zwierząt w Gminie Żychlin.

Zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016r., poz. 250 ze zm.) zezwolenia na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Wydawanie takich zezwoleń wynika z obowiązku gmin do utrzymania czystości i porządku na swoim terenie. W tym też celu rada gminy określa, w drodze uchwały, wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenia, co wynika z art. 7 ust. 3 a ustawy. Rada Gminy Kutno uchwałą nr XXXVII/212/2010 z dnia 26 stycznia 2010r w sprawie wymagań, jakie powinni spełniać

przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części ustaliła te wymagania (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2010r nr 70 poz. 545). Wymogiem ustawowym wynikającym z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy jest określenie przez przedsiębiorcę ubiegającego się o zezwolenie przedmiotu oraz obszaru działalności. Elementy te winno następnie określać wydane zezwolenie (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy), a jednym z takich elementów jest określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem. Konieczne w tym miejscu jest wskazanie, że zezwolenie dotyczy schroniska dla bezdomnych zwierząt domowych. Definicję schroniska dla zwierząt zawiera art. 4 pkt 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.), z której wynika, że jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342, ze zm.) W związku z tym uprawnione jest przyjęcie, że schronisko jest obiektem kojarzonym z miejscem, w którym bezdomne zwierzęta zostaną umieszczone bez względu na miejsce, miejscowość, w której zostanie znalezione, odłowione lub porzucone.

Z akt sprawy wynika, że wniosek Zbigniewa Moraczewskiego prowadzącego Schronisko wskazywał, że obszar działania schroniska obejmować będzie gminy powiatu kutnowskiego i gminy powiatów ościennych. W decyzji udzielającej zezwolenia Schronisku „Przyjaciół” organ I instancji wskazał, że obszarem objętym zezwoleniem na wykonywanie działalności jest teren Gminy Kutno. Zdaniem Kolegium obszar działalności objętej zezwoleniem należy odnieść do miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom. Z żadnego przepisu nie wynika ograniczenie na prowadzenie takiej działalności tylko do terenu gminy, gdzie położone jest schronisko.

Odwołujące Stowarzyszenie wskazało na stanowisko zawarte w wyroku NSA z dnia 17.03.2015r. sygn. akt. II OSK.2136/13 i WSA w Łodzi sygn. akt II SA/Łd 559/15 z dnia 22.09.2015r. , w których przyjęto, że obszar działalności objętej zezwoleniem w przypadku schronisk dla bezdomnych zwierząt jest to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane.

Równocześnie w podobnych okolicznościach faktycznych i prawnych zostały podjęte wyroki odmiennie przyjmujące sporny „obszar działalności objętej zezwoleniem” – wyroki WSA w Łodzi z dnia 13.11.2013r. sygn.. akt. II SA/Łd 558/13 i NSA z dnia 23.10.2015r. sygn.. akt II OSK 390/14. Na podkreślenie zasługuje stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu wyroku WSA w Łodzi i zaakceptowane w wyroku NSA o treści: *Z przywołanych definicji wywieść należy, że schronisko należy rozumieć jako element stateczny definicji schroniska dla bezdomnych zwierząt, schronisko jako obiekt, w którym bezdomne zwierzę znajdzie schronienie, bez względu na miejsce, miejscowość, w której zostanie odnalezione, odłowione czy porzucone. Inne rozumienie omawianego pojęcia prowadziłoby do absurdalnej sytuacji, stojącej w sprzeczności z ideą ustanowienia instytucji w postaci schronisk dla bezdomnych zwierząt, które przecież mają umożliwić opiekę nad zwierzętami, które nie mają właściciela, a co za tym idzie - stałego domu i opiekuna.*

Wobec niejednorodności orzecznictwa co do znaczenia określenia „obszar działalności objętej zezwoleniem” na uwagę zasługuje również posłużenie się wykładnią celowościową, o czym mowa w wyroku WSA w Gliwicach – sygn. akt II SA/Gl 618/16 z dnia 23.09.2016r. „ Na

marginesie tej sprawy skład orzekający zwraca organom administracji uwagę, iż w razie wątpliwości co do znaczenia przepisów prawa (po dokonaniu wykładni językowej) należy sięgnąć do wykładni celowościowej. Celem przepisów dotyczących zasad budowy schronisk niewątpliwie jest dobro zwierząt i ich ochrona przed niehumanitarnym traktowaniem. Przyjęcie wykładni, iż do schroniska na terenie gminy mogą być przyjmowane zwierzęta "pochodzące" tylko z terenu tej gminy będzie skutkowało zaprzeczeniem celu wspomnianej regulacji. Doprowadzi do sytuacji, gdy wiele małych gmin, gdzie ilość wyłapywanych zwierząt jest niewielka (kilka, kilkanaście sztuk), nie będzie mogło wykonywać swych obowiązków w tym zakresie, co za humanitarne uznać nie można."

Zdaniem Kolegium przyjęcie wykładni celowościowej w kwestii znaczenia pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem” zasługuje na aprobatę, w związku z czym nie jest uzasadnione cofnięcie zezwolenia udzielonego Schronisku „Przyjaciel”.

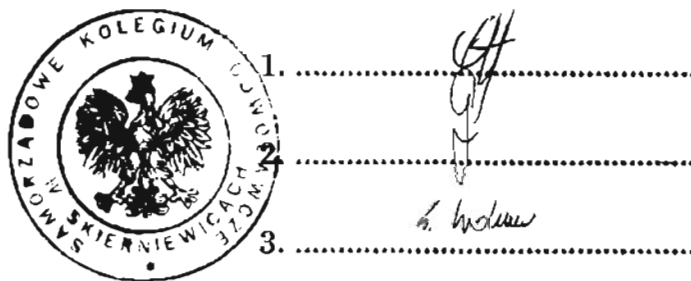
W zakresie zarzutu naruszenia art. 6, 7, 8, 11 i 107 § 1 i § 3 kpa poza ich wymienieniem odwołujące Stowarzyszenie nie podało na czym polegało naruszenie każdego z tych przepisów, w związku z czym uznać należy go za gołosłowny i bezprzedmiotowy.

Nie znajdując podstaw do uwzględnienia odwołania orzeczono jak w sentencji decyzji.

Decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Na decyzję służy stronom prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem tut. Kolegium w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania skarga dotyczy, oraz określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

Skład orzekający Kolegium



Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
Ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów,
2. Schronisko dla bezdomnych zwierząt domowych „Przyjaciel”
Zbigniew Moraczewski,
Kotliska 13, 99-300 Kutno,
3. Wójt Gminy Kutno
(wraz ze zwrotem akt)
4. a/a