



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, 27.12.2018 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Słupsku

za pośrednictwem

Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska

Odwołanie od decyzji Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska
z dnia 14.11.2018 r., znak: RR.6233.2.2015.2018

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 Nowa Wieś Lęborska z dnia 14.11.2018 r., znak: RR.6233.2.2015.2018 (doręczonej dnia 12.12.2018 r.), odmawiającej wydania decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska nr 1/2010, z dnia 28.04.2010 r., zezwalającą Sławomirowi Twardziakowi na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, oraz wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i w tym zakresie orzeczenie co do istoty sprawy zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.

Uzasadnienie

1.

W uzasadnieniu swojej decyzji skarżony organ przytacza umowy „na odławianie bezdomnych psów” oraz zezwolenia na świadczenie usług „w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, jako

podstawy prawne przyjmowania do schroniska w Małoszycach zwierząt z innych gmin poza macierzystą Gminą Nowa Wieś Lęborska. Jednak, w opinii skarżącego, dokumenty te nie uzasadniają decyzji o odmowie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska, bo nic nie wnoszą do sprawy w tym przedmiocie. W szczególności, posiadanie takich zezwoleń przez Sławomira Twardziaka oraz wskazywanie na jego schronisko w umowach z gminami nie dowodzi, że przedsiębiorca nie przekracza warunków zezwolenia, bo te akty prawne nie legalizują przyjmowania zwierząt z innych gmin i w żaden sposób nie niweczą zawartego w pkt. 1.b. zezwolenia ograniczenia obszaru działania schroniska do terenu Gminy Nowa Wieś Lęborska.

Relacja między tymi aktami prawnymi a zezwoleniem jest bowiem całkowicie odwrotna niż chciałby tego organ I instancji, albowiem prawo stanowi, że:

Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie (art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej).

Zezwolenia udzielone przez gminy, powierzające zadanie przyjmowania bezdomnych zwierząt do schroniska w Małoszycach, którego obszar działania ograniczony jest do Gminy Nowa Wieś Lęborska, są w tym zakresie niezgodne z prawem, i jako takie nie mogą stanowić osobnej i ważniejszej od zezwolenia na prowadzenie schroniska z dnia 28.04.2010 r. podstawy prawnej do przyjmowania do niego zwierząt wylapywanych w innych gminach. Przede wszystkim dlatego, iż gminy z powodów zasadniczych nie mogą zlecać komukolwiek działań „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”. Tak określone zadanie publiczne gmin zostało bowiem **wykreślone z ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: u.c.p.g.) nowelizacją z 2011 r.**, a zatem jednoznacznie i od dawna znajduje się ono poza sferą ich działań. Tym bardziej niepokojącym jest, że faktu tego nie zauważyły ani gminy, ani co gorsza sądy administracyjne. Ustawodawca pozostawił samą instytucję zezwoleń na tę działalność, z czego należy wnosić, że przedsiębiorca, który uzyskał takie zezwolenie może prowadzić działania „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” na zlecenie dowolnych podmiotów, w każdym razie innych niż gminy. Wskazać przy tym należy, że działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” nie jest i nie była nigdy i nigdzie sprecyzowana - co stanowiło zresztą główny powód usunięcia jej z katalogu zadań własnych gmin. Z pewnością jednak nie polegała ona na wylapywaniu (odławianiu) zwierząt, o czym poniżej.

Wskazane w uzasadnieniu decyzji umowy i zezwolenia łączące gminy z przedsiębiorstwem Sławomira Twardziaka opisują przedmiot usługi jako „wylapywanie”, „odławianie”, „przyjmowanie do schroniska”, „zapewnianie miejsca”, „zapewnianie opieki”, itp. - a więc używają pojęć określających zadanie publiczne gmin określone w innej ustawie, z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwanej

dalej: u.o.z.). W tym miejscu należy jednak jak najmocniej podkreślić, że gminy w najzupełniej chybiony sposób dobierają zezwolenia do zadań, a czynią tak przykładając małą wagę do istotnej różnicy celów działania, wynikającej z różnicy dobra chronionego - czystość i bezpieczeństwo wedle u.c.p.g. vs. dobro samych zwierząt wedle u.o.z. Przywołane zezwolenia na przewidzianą w u.c.p.g. „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami” stanowią więc mają, w sposób całkowicie nieuprawniony, element realizacji zadania „zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wylapywania” określonego w u.o.z. Tymczasem wylapywanie bezdomnych zwierząt to działalność niekoniecznie gospodarcza, określona w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt (zwanym dalej: rozporządzenie). Delegację ustawową do wydania tego rozporządzenia stanowił przepis u.o.z. (art. 11 ust. 2), a nie u.c.p.g. Wylapywanie jest działalnością **niewymagającą zezwolenia** (niepodlegającą regulacji). I dalej, § 4 rozporządzenia wyraźnie stanowi, iż w zakres przedmiotowy wylapywania wchodzi:

- 1) przeprowadzenie wylapywania
- 2) przewiezienie i **umieszczenie zwierząt w schronisku.**

Takie określenie instytucji wylapywania ściśle koresponduje na gruncie u.o.z. z ustawowym wymogiem, by uchwały rad gminnych obejmowały „zapewnianie miejsca w schronisku” (art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z.), a także z zakazem wylapywania bezdomnych zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schronisku (art. 11 ust. 3 u.o.z.).

Wskazując na zasadniczą niestosowność wydawanych przez gminy zezwoleń na „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami”, ale traktując je jako formalnie obowiązujące akty prawne, należy zbadać, co z nich wynika dla istotnej kwestii niniejszego postępowania, tzn. czy prawo dopuszcza, aby zezwolenie Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska na prowadzenie schroniska dla zwierząt przez Sławomira Twardziaka obejmowało przyjmowanie zwierząt z innych gmin, czy też to wyklucza. W szczególności zaś chodzi o rozumienie ustawowych pojęć „obszaru działalności” i „miejsca świadczenia usług”.

Dla porządku najpierw trzeba przypomnieć, że udzielanie zezwoleń na działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, jak i „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”, określone jest tymi samymi przepisami rozdziału 4 u.c.p.g., zatem podlegają one tej samej wykładni odpowiednich przepisów.

Gminy udzielały Sławomirowi Twardziakowi zezwoleń na działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” kierując się słusznym założeniem, że właściwość terytorialna ich organów nie wynika tu z miejsca siedziby podmiotu w Maloszycach w Gminie Nowa Wieś Lęborska, lecz z obszaru jego działalności na ich własnym terenie, z którego będą wylapywane zwierzęta. Stąd osobne zezwolenia z gmin, a nie np. jedno od Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska. Przesądza o tym przepis art. 7 ust. 6

u.c.p.g, który mówi jednoznacznie o właściwości terytorialnej wynikającej z „miejsce świadczenia usług” - w tym przypadku usługi wylapywania bezdomnych zwierząt.

Jak wskazano powyżej, usługa „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” nie została nigdy sprecyzowana w przepisach prawa, ale gminy faktycznie (choć całkowicie bezpodstawnie) utożsamiają ją z usługą wylapywania, o jakiej mowa w u.o.z. i w rozporządzeniu. Tam zaś usługa ta znajduje szczególne określenie jako suma czynności „przeprowadzenia wylapywania” i czynności „przewiezienia i umieszczenia w schronisku”. Godząc się - siłą rzeczy - na utożsamienie „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” z „wylapywaniem”, o jakim mowa w u.o.z., należy konsekwentnie uznać, że **czynność składowa „wylapywania”, jaką jest „umieszczenie w schronisku” *vel* „zapewnianie miejsca w schronisku”, podlega tak samo rozumianej właściwości terytorialnej gminy, jak czynność składowa „przeprowadzenia wylapywania”**. A skoro z konkretnych zezwoleń wynika, że czynność „przeprowadzenia wylapywania” może mieć miejsce tylko na terenie konkretnej gminy, to także czynność „umieszczeniu w schronisku” może mieć miejsce wyłącznie na terenie tejże gminy. Jeśli mimo to, treść niektórych zezwoleń stanowi, że czynność składowa usługi wylapywania jaką jest umieszczanie w schronisku („zapewnianie miejsca”, „przyjmowanie”, itp.), będzie realizowana na terenie innej gminy niż ta udzielająca zezwolenia, to nieuchronnie decyzje takie dotknięte są rażącą wadą prawną, polegającą na naruszeniu przepisów o właściwości terytorialnej organu wydającego zezwolenie.

Reasumując, należy stwierdzić, że umowy i zezwolenia, wyliczone w uzasadnieniu skarżonej decyzji w intencji wskazania podstaw faktycznych i prawnych dla przyjmowania przez schronisko Sławomira Twardziaka zwierząt z wielu gmin, dowodzą czegoś wręcz przeciwnego. Po pierwsze, posługiwanie się zezwoleniami na działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” jest, w kontekście zadań publicznych gmin, zasadniczo niedorzeczne, bo wylapywanie zwierząt i umieszczanie ich w schronisku na zlecenie gmin jest czynnością z zakresu „ochrony zwierząt”, a nie z zakresu „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”. Po drugie zaś, nawet jeśli pogodzić się, że w tym konkretnym przypadku jest to działalność czysto faktycznie regulowana zezwoleniami na „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami”, to z regulacji tej logicznie i jasno wynika, że wylapane zwierzęta mogą być umieszczane wyłącznie w schronisku znajdującym się na terenie tej samej gminy, gdzie zostały wylapane, a zatem nie w schronisku Sławomira Twardziaka.

Prostą konsekwencją powyższego jest, że umowy cywilnoprawne zawierane między organami gmin a przedsiębiorcą Sławomirem Twardziakiem kwalifikują się, na gruncie prawa cywilnego, do uznania ich za nieważne, gdyż stanowią czynność prawną sprzeczną z ustawą, jako zawarte z podmiotem nieuprawnionym (art. 58 k.c.).

2.

Organ I instancji, uzasadniając swoją decyzję argumentował ostatecznie, że przedmiotowe zezwolenie nie zawiera zakazu umieszczania w schronisku bezdomnych zwierząt wylapanych poza terenem Gminy Nowa Wieś Lęborska. Wydaje się więc, że organ administracyjny od istnienia takiego jasno i wprost wyrażonego zakazu uzależnia w ogóle możliwość cofnięcia zezwolenia z powodu jego nieprzestrzegania. Dzięki temu, w ocenie organu, przyjmowanie do schroniska w Maloszycach zwierząt spoza wskazanego zezwoleniem obszaru nie stanowi naruszenia jego warunków. Rozumowanie takie jest jednak wadliwe i musi budzić co najmniej zdziwienie, gdy wychodzi spod pióra organu administracji publicznej.

Wymogi formułowane przez organ względem treści zezwolenia są chybione, gdyż nie znajdują uzasadnienia w przepisach prawa. Wbrew temu co twierdzi autor skarżonej decyzji, niepotrzebne i niewymagane jest zamieszczanie w zezwoleniu dodatkowego, wprost sformułowanego zakazu zawierania umów z gminami innymi niż ta, której organ wydał zezwolenie. Ten oczywisty zakaz wynika bowiem właśnie z określenia w decyzji obszaru działalności objętej zezwoleniem. Inaczej zapis art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. byłby zbędny. Przepis ten wyraźnie wymaga, aby zezwolenie określało obszar działalności objętej zezwoleniem. Na gruncie niniejszej sprawy powstaje więc zasadnicze pytanie: **w jakim celu ustawodawca wprowadził taki wymóg względem treści zezwolenia?** Przecież mógłby z niego zrezygnować, a wówczas sama działalność mogłaby być legalnie prowadzona na terenie całego kraju, a nawet (od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej) Europy. Tym sposobem do schroniska prowadzonego w Maloszycach mogłyby legalnie trafiać zwierzęta nie tylko z Gminy Reda, czy Cewice, ale także np. z Rumunii, Grecji czy Portugalii, a niebawem może także z Ukrainy.

Jednak z jakiejś przyczyny ustawodawca wskazania obszaru dla działalności schroniska żąda. Niestety, odkodowania powodów tego żądania Wójt Gminy Nowa Wieś Lęborska starannie unika. Z drugiej strony najwyraźniej nie zgadza się z uzasadnieniem tego żądania zaprezentowanym przez Naczelną Sąd Administracyjny w fundamentalnym dla tego typu spraw wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13 (wyrok ten zapadł w analogicznym stanie faktycznym i identycznym stanie prawnym jak w niniejszej sprawie). Tymczasem zarówno dla skarżącego, jak i dla NSA, intencje ustawodawcy są w tym przypadku jasne: prowadzenie schronisk jest działalnością regulowaną właśnie po to, aby zapewnić właściwe wykonywanie zadań publicznych, a ograniczenia w przyjmowaniu zwierząt i zapewnienie odpowiedzialności nadzorczej organu wydającego zezwolenie (o czym w pkt. 3 niniejszego odwołania) są tu na pierwszym planie i służą dobru zwierząt, misji schronisk, a przez to interesowi społecznemu, na którego straży stoi skarżący.

3.

Konsekwentnie lokalny charakter usług komunalnych dotyczących bezdomnych zwierząt ma istotne uzasadnienie systemowe. Zajmowanie się nimi jest zadaniem publicznym gmin, a z ustawowej definicji zwierząt bezdomnych wynika, że te wylapane i umieszczone w schroniskach nadal są bezdomne, co rodzi odpowiedzialność gminy także za zwierzęta zgromadzone przez przedsiębiorcę w schronisku posadowionym na jej terenie. Dopóki są to zwierzęta z macierzystej gminy, to odpowiedzialność taka jest oczywista i realizuje się przez nadzór organu gminy nad przestrzeganiem zezwolenia na prowadzenie schroniska oraz przez nadzór nad przestrzeganiem 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. Gdyby przedsiębiorca zaprzestał prowadzenia działalności (obojętne z jakich powodów, np. losowych), może zabraknąć odpowiedzialnych za los zwierząt oraz za porządek i bezpieczeństwo. W przypadku Sławomira Twardziaka, odpowiedzialność za te zwierzęta ze strony niewielkiej gminy wiejskiej Nowa Wieś Lęborska jest iluzoryczna, biorąc pod uwagę skalę problemu ewentualnego zastępczego zajęcia się zwierzętami. Należy przypomnieć, iż sam organ I instancji wskazuje na dane, z których wynika, że liczba psów w schronisku w Małoszycach pochodzących z terenu Gminy Nowa Wieś Lęborska, wynosi zaledwie **12-18%** na tle wszystkich przyjętych.

Tymczasem z systemowego punktu widzenia **przyjmowanie do schroniska zwierząt z innych gmin jest możliwe i legalne tylko na podstawie porozumienia międzygminnego lub umowy związku gmin**, tj. legalnego przekazywania sobie między gminami swoich zadań publicznych lub wspólnej ich realizacji. Natomiast zawieranie przez gminę umowy z przedsiębiorcą z innej gminy niejako za jej plecami, jest wykluczone przez rygory ustawowe, które w tej szczególnej dziedzinie nie tylko poddają tę działalność gospodarczą regulacji, ale także narzucają jej ściśle lokalny zakres terytorialny.

Podsumowując, uzasadnienie skarżonej decyzji wskazuje, że dla Wójta Nowej Wsi Lęborskiej ostatecznym kryterium oceny działania schroniska dla zwierząt jest zdrowie publiczne (bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne), a także że zadanie publiczne gmin, polegające na wylapywaniu zwierząt bezdomnych i umieszczaniu ich w schroniskach, podporządkowane jest zadaniu „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” (nawet wówczas, gdy lata temu usunięto je z katalogu zadań gmin). Takie stanowisko jest niestety całkowitym zaprzeczeniem prawnej ochrony zwierząt bezdomnych.

Na marginesie podkreślenia wymaga, że niniejsze postępowanie trwa już 3,5 roku (wniosek skarżącego z dnia 05.08.2015), a w jego trakcie Wójt Gminy Nowa Wieś Lęborska wykazywał konsekwentny urzędniczy opór i upór, 3 razy wydając decyzje o odmowie cofnięcia przedmiotowego

zezwolenia. Ta chroniczna obstrukcja wskazuje na strukturalną niemożność organu administracyjnego załatwienia sprawy w rozsądnym terminie i w zgodzie z prawem. W ocenie skarżącego służyć to ma wyłącznie ochronie interesów przedsiębiorcy naruszającego warunki zezwolenia i zawieraniu kolejnych umów z gminami. Organ chce w ten sposób bezpiecznie i bez szkody dla Sławomira Twardziaka doczekać do kwietnia 2020 r., kiedy to przedmiotowe zezwolenie samoistnie wygaśnie, a postępowanie nie doczeka się merytorycznego rozstrzygnięcia, gdyż zostanie umorzone jako bezprzedmiotowe. Ta wyraźna stronniczość organu w załatwianiu sprawy rodzi konieczność, aby ktoś inny podjął za niego decyzję w trybie reformatoryjnym. W związku z tym skarżący formułuje do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku wniosek o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i w tym zakresie orzeczenie co do istoty sprawy, którą to możliwość przewiduje art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz