



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, 10.11.2017 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Kielcach

za pośrednictwem

Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny

Odwołanie od decyzji Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny

z dnia 20.02.2017 r., znak: INO-IV.6140.2.1.2017

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 Sitkówka-Nowiny z dnia 20.02.2017 r., znak: INO-IV.6140.2.1.2017 (doręczonej dnia 27.10.2017 r.), odmawiającej cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 07.01.2014 r., znak: RGŚ.IV.6140.1.2014, zezwalającą Marcinowi Komorowiczowi - Gabinet Weterynaryjny MEDWET, 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, dopuszcza się naruszania warunków określonych w zezwoleniu.

Uzasadnienie

1.

Na wstępie organowi I instancji zarzucić należy nieważną lekturę wniosku skarżącego inicjującego postępowanie w niniejszej sprawie. Otóż organ twierdzi, że Stowarzyszenie wniosło o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt w miejscowości Nowiny *ze względu na fakt, iż brak jest w nim określenia obszaru działalności objętej zezwoleniem* (str. 1 uzas. decyzji). Jednakże we wniosku z dnia 03.08.2016 r. takiego zarzutu nie sposób odnaleźć. Jest wręcz przeciwnie – skarżący wyraźnie wskazuje, że w przedmiotowym zezwoleniu obszar działalności schroniska dla zwierząt określony został albo jako *miejsce położenia schroniska*, tj. jego infrastruktury, przy ul. Przemysłowej 89 w miejscowości Nowiny, działka ew. nr 585/254, albo jako cały *teren gminy Sitkówka-Nowiny*. W każdym razie możliwie najszerszym zakreślonym obszarem działalności objętej zezwoleniem jest **teren gminy Sitkówka-Nowiny**.

Na bazie tej konkluzji oraz wiedzy, że przedsiębiorca Marcin Komorowicz od 4 lat prowadzi regularną współpracę z ok. 40-50 gminami z 3 województw, skarżący sformułował swoje żądanie wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska - z powodu naruszania przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia, tj. prowadzenia działalności poza obszarem wynikającym z zezwolenia.

Tymczasem organ nie przeanalizował głównego zarzutu wniosku, w tym w ogóle nie badał faktu zawierania przez przedsiębiorcę licznych umów z gminami innymi niż gmina, której obszar wskazany został w zezwoleniu (Gmina Sitkówka-Nowiny). Wszystko wskazuje więc na to, że organ I instancji nie zapoznał się należycie z istotą wniosku skarżącego, albo go nie zrozumiał.

2.

W ocenie skarżonego organu treść przedmiotowego zezwolenia nie ogranicza zakresu działania przedsiębiorcy do przyjmowania zwierząt z terenu tylko jednej gminy (Sitkówka-Nowiny). Za całe uzasadnienie decyzji służyć ma powołanie się na 2 wyroki sądów administracyjnych (zapadłe *notabene* na gruncie zasadniczo innej sprawy – postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji), za którymi organ przyjmuje, iż „obszar działalności objętej zezwoleniem” odnosi się wyłącznie do miejsca usytuowania obiektów schroniska. Tym samym organ I instancji błędnie utożsamia dwa całkowicie różne pojęcia występujące w u.c.p.g. - „obszar działalności” (art. 8 ust. 1 pkt 2, art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.) i „miejsce świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.).

Rozróżnienie tych pojęć na poziomie ustawy jest zgodne z zasadą racjonalnego ustawodawcy (który na określenie różnych zjawisk używa różnych pojęć) oraz z systemową wykładnią tego zagadnienia zawartą w przepisach u.c.p.g. U.c.p.g., na podstawie której udzielane są zezwolenia na prowadzenie schronisk dla zwierząt, posługuje się bowiem pojęciem „obszaru działalności” w

odniesieniu do usług komunalnych w 13 różnych przepisach, ale zawsze w znaczeniu części lub całości terytorium właściwej gminy. Ustawa posługuje się również pojęciem „miejsca świadczenia usług” w znaczeniu lokalizacji jakiegoś zakładu na terytorium gminy, wywodząc z tego właściwość jej wójta/burmistrza/prezydenta do wydania zezwolenia. Utożsamienie znaczenia tych pojęć jest więc oczywiście bezpodstawne.

Natomiast ograniczenie działalności zakładu (w tym przypadku schroniska dla zwierząt) do obszaru właściwej gminy wynika wprost z przepisu art. 3 ust. 2 u.c.p.g., który mówi, że *gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie*, a także z ustroju samorządu terytorialnego. Regulowanie pewnych rodzajów usług komunalnych jest wyjątkiem od zasady swobody działalności gospodarczej na terenie całej RP. Rządowe zadanie wydawania zezwoleń zostało w tym zakresie powierzone organom gmin właśnie w celu zachowania lokalnego charakteru tej działalności.

Co istotne, organ administracyjny starannie zignorował fakt istnienia (wskazanego przecież we wniosku skarżącego) 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. **Orzeczenie to zapadło w analogicznym stanie faktycznym i identycznym stanie prawnym, jak w niniejszej sprawie.** NSA odkodował w nim 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 stanowi dotkliwe naruszenie warunków zezwolenia:

Nie sposób zatem zgodzić się z konkluzją, iż przyjmowanie zwierząt do schroniska prowadzonego na terenie Gminy Braszewice 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 u.o.z., 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

Naczelny Sąd Administracyjny – 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 Wojtyśzkach wyłapanych poza granicami Gminy Braszewice stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy. (str. 10 uzas.)

Na uwagę zasługuje również kolejny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18.05.2017 r., sygn. akt II SA/Łd 154/17:

(...) Oznacza to tym samym, iż przyjmowanie, odławianie bezpańskich zwierząt z terenu ościennych gmin, jak wskazywała strona skarżąca, wskazuje na przekroczenie warunków określonych w decyzji Wójta Gminy K. z dnia [...] zezwalającej na prowadzenie działalności w formie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Z uwagi na powyższe stwierdzić należy, iż organy administracji publicznej dokonały w okolicznościach niniejszej sprawy błędnej wykładni pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem", zawartego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy, co skutkowało brakiem analizy w kierunku rozstrzygnięcia, czy faktycznie prowadzący schronisko naruszył warunki udzielonego mu przez gminę zezwolenia, co wskazuje na naruszenie art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.

Nie sposób zgodzić się z argumentacją Kolegium, że za prezentowanym przez organy rozumieniem "obszaru działalności" przemawia wykładnia celowościowa, wskazująca na zasadność przyjmowania zwierząt z terenu innych gmin niż ta, która wydawała zezwolenie i na której terenie schronisko się znajduje, z uwagi na dobro zwierząt i ich ochronę przed niehumanitarnym traktowaniem.

Podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 03.10.2017 r., sygn. akt II SA/Ol 632/17.

Końcowo wskazać należy, iż organowi I instancji najwyraźniej umknęło, że zadaniem własnym gmin jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk. Zadanie to formułuje art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt. Schroniska natomiast mogą być prowadzone przez przedsiębiorców w czysto komercyjnym celu i w ramach swobody działalności gospodarczej (jak to mam miejsce w niniejszej sprawie). Ale ponieważ zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki nie jest przypisane domniemanej „instytucji schronisk” (str. 2 uzas. decyzji), lecz właśnie gminom, dlatego prawidłowa realizacja tego zadania publicznego wymaga, aby działalność schronisk, regulowana na gruncie u.c.p.g., była ściśle związana z właściwością terytorialną gmin, tj. ich kompetencjami i odpowiedzialnością. Dał temu wyraz sam organ I instancji, który przy udzielaniu przedmiotowego zezwolenia brał pod uwagę spełnienie przez przedsiębiorcę wymagań sformułowanych przez prawo miejscowe (uchwała nr RG-XXVIII/237/13 Rady Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 01.02.2013 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok

zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Sitkówka-Nowiny), jak też NSA w wyroku sygn. akt. II OSK 2136/13:

Stwierdzić trzeba, że dokonując wykładni użytego sformułowania "obszar działalności objętej zezwoleniem" Sąd I instancji pominął istotną dla powyższego kwestię, iż zezwolenie jest formą reglamentacji działalności gospodarczej prowadzonej w związku z nałożonym na gminę obowiązkiem zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wylapywania. Publiczny charakter tego zadania własnego oraz obowiązek spełnienia wymagań określonych w uchwale rady gminy uprawnia do stwierdzenia, że "obszar działalności objętej zezwoleniem" to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. (str. 11 uzas. wyroku).

Schronisko dla zwierząt zawsze, w znaczeniu potocznym, kojarzone jest z miejscem świadczenia usług (utrzymywania zwierząt), lecz skoro ustawodawca osobno nakazał określenie w zezwoleniu „obszaru działalności” - co w rozumieniu „obszaru” oznacza wskazaną część lub całość terytorium właściwej gminy - to oznacza to obszar pochodzenia zwierząt. W przeciwnym razie należałoby przyjąć, że ustawodawca wyobrażał sobie schronisko jako zakład o powierzchni całej gminy, albo też, że dopuszczał, by organ gminy zezwalał przedsiębiorcy na działalność na terenie gminy obcej.

W niniejszej sprawie niewątpliwym jest więc, że:

- obszar działalności schroniska dla zwierząt, na którą zezwala decyzja Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 07.01.2014 r., znak: RGŚ.IV.6140.1.2014, należy odnieść do terenu Gminy Sitkówka-Nowiny;
- zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym zapadłym na gruncie analogicznych stanów faktycznych i identycznych stanów prawnych jak w niniejszej sprawie, „obszar prowadzenia schroniska” odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt umieszczonych następnie w schronisku;
- do schroniska prowadzonego w miejscowości Nowiny, ul. Przemysłowa 89 przez przedsiębiorcę Marcina Komorowicza w 2016 r. przyjmowane były zwierzęta z min. 40 gmin z 3 województw.

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, nie wypełnia określonych w nim warunków. Tymczasem prawidłowo organ winien wezwać przedsiębiorcę do zaniechania naruszania tych warunków, a w przypadku braku reakcji cofnąć zezwolenie.

3.

Ostatecznie wspomnieć należy, że NSA w w/w wyroku 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 obszaru działalności prowadzenia schroniska dla zwierząt. Dlatego całkowicie niezrozumiałe jest uzasadnianie przez organ I instancji swojej decyzji takimi irrelewantnymi dla istoty wniosku skarżącego kwestiami, co wskazuje, że organ nie pojmuje *ratio legis* art. 9 ust. 2 u.c.p.g.

Z uwagi na powyższe odwołanie niniejsze jest konieczne i usprawiedliwione.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt

Agnieszka Lechowicz