



Kraków, 10.09.2012r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Krakowie

za pośrednictwem

Wójta Gminy Raclawice

Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa

Na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 31 k.p.a. Fundacja Pro Animals – Na Pomoc Zwierzętom, KRS 0000293995, organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, wnosi o wszczęcie postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy Raclawice z dnia 16.09.2011 r., znak: RO.6140.1.2011, zezwalającej Janowi Michalskiemu, prowadzącemu działalność pod nazwą PLAMA Jan Michalski, z siedzibą w Raclawicach 91, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt – z powodu wydania jej z naruszeniem przepisów o właściwości i z rażącym naruszeniem prawa.

Decyzji tej skarżący zarzuca sprzeczne z prawem określenie obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”, bowiem decyzja wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości, jako że obszar prowadzenia działalności określony został w decyzji jako „teren Polski”, to jest wykraczający poza właściwość terytorialną organów gminy Raclawice.

Interes prawny wnioskodawcy

Interes prawny organizacji w zainicjowaniu postępowania administracyjnego dotyczącego w/w decyzji leży w statutowych celach Fundacji, jakimi są działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania i zapewniania im opieki oraz kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt. Cele te Fundacja realizuje poprzez zwalczanie

przejawów znęcania się nad zwierzętami, działanie w ich obronie i niesienie im pomocy oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska.

Ponadto, ustawa z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt generalnie wskazuje na rolę organizacji społecznych o statutowym celu ochrony zwierząt w nadzorze i współdziałaniu z organami administracji państwowej (art. 1 i 3 ustawy), opiniowaniu uchwał rad gminnych (art. 11a ust. 7 ustawy), a także w ujawnianiu przestępstw i wykroczeń popełnianych na zwierzętach oraz wykonywaniu praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym (art. 39 i 40 ustawy).

Rola organizacji społecznych, którym statutowym celem działania jest ochrona zwierząt (które same swojego interesu i uprawnień bronić nie mogą), ich interesu prawnego oraz interesu społecznego, który reprezentują, jest szeroko uznawana w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych (*vide* wyrok NSA z dnia 12.06.2007 r., sygn. akt II OSK 339/07 lub decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23.12.2011 r., znak SKO.401/1089/GO/11 i z dnia 23.05.2012 r., znak: SKO.401/688/OC/12, unieważniające lub zmieniające decyzje zezwalające na prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt).

Wniosek niniejszy dotyczy unieważnienia decyzji organu gminy, regulującej postępowanie z bezdomnymi zwierzętami. Materia ta jest bezpośrednio związana z celami statutowymi Fundacji.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 16.09.2011 r., znak: RO.6140.1.2011, Wójt Gminy Raclawice wydał zezwolenie dla Jana Michalskiego, prowadzącego działalność pod nazwą PLAMA Jan Michalski, z siedzibą w Raclawicach 91, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Raclawice. Zgodnie z wymogiem art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: u.c.p.g.) w decyzji wskazano obszar działalności objętej zezwoleniem, czyli prowadzenia schroniska dla zwierząt – teren Polski.

Art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej stanowi zasadę, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawniają do wykonywania tej działalności na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Jednocześnie ust. 2 dopuszcza wyjątki od tej zasady, określone w przepisach ustaw odrębnych i wyłącznie ze względu na nadrzędny interes publiczny. Taki wyjątek wprowadza art. 7 ust. 1 u.c.p.g. w przypadku zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

Z konstrukcji zezwoleń udzielanych na gruncie u.c.p.g. wynika, że na treść zezwolenia wpływ mają ogłoszone przez organ gminy warunki, jakie każdy ubiegający się o zezwolenie przedsiębiorca

musi spełniać, następnie treść wniosku przedsiębiorcy, a ostatecznie także rozstrzygnięcia zawarte w samej decyzji o zezwoleniu. Ustawa przewiduje, że tak wniosek przedsiębiorcy, jak i decyzja o zezwoleniu, winny zawierać m. in. określenie „obszaru działalności”.

Z przepisów u.c.p.g. wynika, że przez „obszar działalności objętej zezwoleniem” należy rozumieć – w przypadku prowadzenia schroniska dla zwierząt – obszar, z jakiego ujęte bezdomne zwierzęta umieszczane są następnie w danym schronisku. Działalność prowadzenia schroniska jest bowiem regulowana w tym samym trybie i na podstawie tego samego przepisu art. 7 u.c.p.g., który mówi o opróżnianiu zbiorników nieczystości (oraz do niedawna o odbieraniu odpadów komunalnych), gdzie niewątpliwie obszar świadczenia usług dotyczy rozproszonych miejsc znajdowania się tych zbiorników (odpadów).

Obszar działalności objętej zezwoleniem wydanym na podstawie art. 7 u.c.p.g. zasadniczo ograniczony jest do terytorium właściwej gminy, więc wydanie zezwolenia na obszar większy, stanowi naruszenie właściwości w rozumieniu przepisów o samorządzie gminnym. Wprawdzie żaden przepis u.c.p.g. nie precyzuje, że regulacja usług komunalnych wymienionych w art. 7 ust. 3 i 4 zamyka się w terytorium gminy, lecz wynika to nieodparcie z wykładni tych przepisów:

- 1) Zadanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ich wylapywania i umieszczania w schroniskach ustawodawca przypisał gminom. Również na poziomie gmin określone są warunki uzyskiwania i wydawane są zezwolenia na prowadzenie schronisk, jako działalności regulowanej, co należy uznać za rozwiązanie nieprzypadkowe, gdyż zapewnia funkcjonalną spójność gminnej kompetencji w tym zakresie.
- 2) Zezwolenia udzielane są przez organ gminy na podstawie ogłoszonych wcześniej warunków, ustalanych samodzielnie i odrębnie przez każdą gminę w drodze uchwały rady gminy (tutaj: uchwała Rady Gminy Raclawice Nr VI/133/10 z dnia 09.11.2010 r. *w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Raclawice*). Warunki udzielania zezwoleń stanowią prawo miejscowe, a sama konkretna decyzja o zezwoleniu jest tylko ich zastosowaniem wykonawczym. Dlatego gdyby określony w zezwoleniu obszar działalności mógł sięgać poza granice gminy, dochodziło by do niepożądanego, gdy na terenie jednej gminy działał podmiot lub podmioty, legitymujące się zezwoleniem wydanym na podstawie warunków innych niż obowiązujące w danej gminie, a może nawet sprzecznych z nimi. Sytuacja taka zaprzecza logice przyjętej przez ustawodawcę regulacji systemowej.
- 3) Brak jednoznacznego przepisu ustawy, sprowadzającego obszar działania schronisk do terytorium właściwej gminy, znajduje wyjaśnienie w tym, że gminy realizują swoje zadania także w formie porozumień międzygminnych i związków gmin. Zastosowanie takich

form prawnych realizacji zadań gmin wymaga i daje podstawę do tego, by zezwolenie, wydane przez organ właściwy ze względu na miejsce prowadzenia działalności, określało obszar działania schroniska szerzej niż terytorium jednej gminy. W takim przypadku odpowiedzialność nadzorcza z tytułu udzielonego zezwolenia jest bowiem uregulowana także odpowiednimi umowami między gminami lub w ramach związku gmin, co pozwala uniknąć kolizji kompetencji poszczególnych gmin, jak i prowadzenia na terenie gminy działalności regulowanej niejako „za plecami” organu tej gminy, tj. na odpowiedzialność nadzorczą innej gminy.

- 4) Jak wspomniano wyżej, w myśl ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, regulacja (w tym uzyskiwanie zezwoleń) jest wyjątkiem, dotyczącym wskazanych w ustawie sfer działalności. W ramach tak rozumianego wyjątku stanowi się z kolei zasadę, że wydane zezwolenia są bezterminowe i dotyczą całego obszaru kraju (art. 75a ust. 1). Od tej zaś zasady przewidziane są znów wyjątki (art. 75a ust. 2), m. in. ten z jakim mamy do czynienia na gruncie usług komunalnych, regulowanych w u.c.p.g., a więc również prowadzenia schronisk dla zwierząt. Skoro więc ustawodawca wyraźnie przewidział tu, w ramach wyjątku, określanie obszaru działalności, to nie można przyjmować, że dopuszczał udzielanie zezwoleń na obszar całego kraju, bo wtedy sam wymóg określenia obszaru był by po prostu zbędny, gdyż zastosowanie miała by jednoznaczna zasada ogólna, stanowiąca o ważności tych zezwoleń na obszarze całego kraju.
- 5) Samodzielne i odrębne w każdej gminie regulacje problemu bezdomnych zwierząt wydają się być celową konstrukcją systemową. Ustawa przewiduje ujednoczenie kryteriów wydawania zezwoleń na inne, analogiczne usługi komunalne. Warunki udzielania zezwoleń określa wtedy rozporządzenie ministra, a nie uchwała rady gminy (art. 7 ust. 7 u.c.p.g.). Ujednoczone przez Ministra Środowiska kryteria nadają takim zezwoleniom rangę wykraczającą poza prawo miejscowe i w ten sposób mogą uzasadniać wydawanie zezwoleń na obszar działania wykraczający poza jedną gminę. Ustawa nie przewiduje jednak takiego ujednoczenia w przypadku zezwoleń dla prowadzenia schronisk dla zwierząt.
- 6) Także wykładnia historyczna omawianych przepisów potwierdza przedstawioną wyżej interpretację. W pierwotnym brzmieniu u.c.p.g. (z 1996 r.) wszystkie usługi komunalne wliczone były w jednym art. 7 i regulowane były podobnie. Największe znaczenie w praktyce miały oczywiście usługi usuwania odpadów komunalnych, natomiast te dotyczące zwierząt – tylko uboczne. Liczne zmiany ustawy w ciągu szesnastu lat zmierzały konsekwentnie w kierunku rozbudowy regulacji dotyczących nieczystości komunalnych, w połączeniu z ustawą z dnia 27.04.2001 r. o odpadach. W obecnym brzmieniu ustawy, działalność dotycząca odpadów komunalnych stanowi osobny rozdział

ustawy, natomiast działalność określona w art. 7 dotyczy już tylko – niejako szczątkowo – nieczystości ciekłych i zwierząt i nie podlegała istotnym zmianom od 1996 r.

W historii licznych nowelizacji ustawy, skoncentrowanych głównie na sprawie odpadów, można wskazać takie sformułowania przepisów, które jednoznacznie wyrażały rozumienie „obszaru” usług komunalnych regulowanych na gruncie u.c.p.g. W latach 2001–2005 przepisy art. 7 ust. 3 i 4 posiadały brzmienie, które wskazuje, że ustawodawca rozumiał wymóg określania obszaru jako konsekwencję ewentualnego podziału terytorium właściwej gminy na części, tj. obszary świadczenia usług przez różnych przedsiębiorców:

“3. Zarząd gminy określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w ust. 1. Zarząd gminy może określić obszar, na którym usługi te mają być świadczone.

4. W przypadku określenia przez zarząd gminy, na której części gminy usługi mogą być świadczone, wybór podmiotu świadczącego te usługi na danym terenie następuje w drodze przetargu publicznego.”

Przepisy w tym brzmieniu zostały wprowadzone art. 53 pkt 7 ustawy z dnia 27.07.2001 r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, a następnie zostały przeredagowane w ramach zmiany wprowadzonej art 2 pkt 7 ustawy z dnia 29.07.2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

W praktyce, działanie kilku schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie jednej gminy, (co uzasadniało by wydzielenie obszarów działania), jest dziś w Polsce rzadkością. Regułą jest natomiast brak schronisk i przyjmowanie do jednego zwierząt z wielkiej ilości gmin. Z punktu widzenia litery prawa jest to legalne tylko w przypadku schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, o ile organizacje te nie są przedsiębiorcami i nie wymagają zezwolenia wydanego w trybie u.c.p.g, a także w przypadku przedsiębiorców świadczących usługi zlecane w ramach porozumienia międzygminnego lub związku gmin. Natomiast praktyka zawierania bezpośrednich umów między gminą a przedsiębiorcą działającym na terenie innej gminy, jest niezgodna z prawem i często rodzi patologie na tle odpowiedzialności gmin za „swoje” zwierzęta umieszczane w „obcym” (tj. położonym na terenie innej gminy) schronisku. Przyczyną tej patologii jest zatarcie odpowiedzialności nadzorczej gmin z tytułu udzielonego zezwolenia, gdyż gmina wysyłająca zwierzęta do „obcego” schroniska nie ponosi takiej odpowiedzialności z braku środków nadzoru, natomiast gmina właściwa miejscowo dla schroniska nie chce ponosić i unika odpowiedzialności za los „nie swoich” zwierząt.

Taka błędna interpretacja kwestii „obszaru działalności” w zezwoleniach dla schronisk dla zwierząt, prowadzi do omijania celu, w jakim działalność ta w ogóle została poddana regulacji, tj.

ochrony nadrzędnego interesu publicznego. Definicja tego interesu, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 04.03.2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, upatruje go m. in. w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i zdrowiu zwierząt. Owo zdrowie zwierząt jest kwestią szczególnie istotną w kontekście liczby zwierząt skoszarowanych dotychczas w schronisku w Raclawicach – pod rządami skarżonego zezwolenia, wydanego z naruszeniem prawa, określającego obszar prowadzenia działalności jako „teren Polski”, w schronisku w Raclawicach zgromadzono około 250 psów z 20 gmin z całej Polski.

Na podstawie art. 31 pkt 2 kpa Fundacja wnosi o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Załączniki:

-odpis KRS Fundacji

-statut Fundacji

-kserokopie decyzji SKO w Sieradzu

Z Poważaniem

prezes Fundacji

Jolanta Racka