

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach
w składzie:

Przewodnicząca zespołu
orzekającego - Edyta Wojtowicz
członkowie - Rafał Leszczyński (spr.)
- Urszula Niewiatowska

działając na podstawie art. 1, art. 2, art. 18 ust. 1 i art. 19 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t. j. Dz. U. 2018, poz. 570), art. 104 i art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. 2018, poz. 2096 ze zm.), po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 24 października 2019 r. odwołania Stowarzyszenia Obrony Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów od decyzji Wójta Gminy Sobolew z dnia 14 marca 2019 r., znak RŚ.6140.1.2018, którą odmówił cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Sobolew z dnia 19 listopada 2014 r., znak: RŚ.6140.1.2014, zezwalającą Panu Marianowi Drewnik, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Schronisko dla Zwierząt Happy Dog, z siedzibą w Nowej Krępie 28, 08-460 Sobolew, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt

orzeka:

utrzymać w mocy zastrzeżoną decyzję

UZASADNIENIE

Z akt sprawy przekazanych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach wynika, iż wnioskiem z dnia 28 lutego 2018 r. Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów zwróciło się do Wójta Gminy Sobolew o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia – na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - udzielonego decyzją Wójta Gminy Sobolew z dnia 19 listopada 2014 r., znak: RŚ.6140.1.2014, zezwalającą Panu Marianowi Drewnik, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Schronisko dla Zwierząt Happy Dog z siedzibą w Nowej Krępie 28, 08-460 Sobolew, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Powodem powyższego ma być naruszenie warunków zezwolenia. Niewypełnienie przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia polega, w ocenie Stowarzyszenia, na łamaniu jego zapisów dotyczących obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. W uzasadnieniu wniosku Stowarzyszenie wskazało na cele statutowe organizacji społecznej, które mają przemawiać za posiadaniem interesu do wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem. Dalej Stowarzyszenie wskazało na fakt, iż w treści decyzji określono między innymi obszar działalności objętej zezwoleniem – teren gminy Sobolew. Natomiast prowadzący działalność Pan Marian Drewnik, prowadzący schronisko dla zwierząt, konsekwentnie ignoruje zapisy zezwolenia. Z przeprowadzonych kontroli wynika, iż tylko w 2016 r. do schroniska przyjęto 306 psów – w wyniku umów z 41 gminami z 2 województw, w tym jedynie 7 psów z terenu gminy Sobolew. Do treści wniosku dołączono odpis KRS dla Stowarzyszenia, wyrok NSA z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 oraz raport z wizytacji schroniska dla bezdomnych zwierząt za rok 2016.

Do akt sprawy dołączono kopię decyzji Wójta Gminy Sobolew z dnia 19 listopada 2014 r., znak RŚ.6140.1.2014 –zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Postanowieniem z dnia 28 marca 2018 r., znak RŚ.6140.1.2018, Wójt Gminy Sobolew odmówił wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Sobolew z dnia 19 listopada 2014 r., znak: RŚ.6140.1.2014, zezwalającą Marianowi Drewnik, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Schronisko dla Zwierząt Happy Dog z siedzibą w Nowej Krępie 28, 08-460 Sobolew, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. W uzasadnieniu ww. postanowienia Wójt Gminy Sobolew wskazał, iż w jego ocenie nie doszło do naruszenia przez przedsiębiorcę warunków wydanego zezwolenia w zakresie odławiania i wyłapywania bezdomnych psów z terenów innych gmin. Przedstawiona decyzja wydana została zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W punkcie 1 decyzji określono przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem – prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, teren gminy Sobolew. W dalszej części uzasadnienia postanowienia organ I instancji dokonał analizy treści decyzji i wskazał, iż w jej treści nie określił obszaru, z którego mogą być odławiane psy, ponieważ nie wymagają tego przepisy ustawy. W ocenie Wójta Gminy Sobolew istota sprawy sprowadza się do jednoznacznego wyjaśnienia pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem”. Samo twierdzenie Stowarzyszenia, że przedsiębiorca narusza warunki wydanego zezwolenia nie stanowi przesłanki wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia. Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu I instancji, brak jest podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia.

Zażalenie na ww. postanowienie złożyło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt.

Postanowieniem z dnia 14 czerwca 2018 r., nr SKO.4000-619/2018, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach uchyliło zaskarżone postanowienie w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Postanowieniem z dnia 10 września 2018 r. Wójt Gminy Sobolew dopuścił organizację społeczną - Stowarzyszenie Obrona Zwierząt ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów do udziału, na prawach strony, w przedmiotowym postępowaniu administracyjnym.

Pismem z dnia 9 października 2018 r. organ I instancji zawiadomił strony o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie.

Pismem z dnia 24 października 2018 r. organ I instancji wezwał Pana Mariana Drewnika do przedłożenia wyjaśnień w sprawie, między innymi w zakresie wykazu podmiotów, na rzecz których świadczy usługi, kopii umów zawartych z tymi podmiotami, zezwoleń i innych.

Pismem z dnia 26 października 2018 r. organ I instancji zawiadomił o przedłużeniu terminu do rozpoznania sprawy do dnia 31 grudnia 2018 r.

Kolejnym pismem z dnia 29 listopada 2018 r. organ I instancji, wobec braku odpowiedzi, ponownie wezwał Pana Mariana Drewnika, jak w zobowiązaniu z dnia 24 października 2018 r.

W dniu 7 grudnia 2018 r. do akt sprawy wpłynęło pismo Pana Mariana Drewnika. Wskazał, iż dokumenty żądane w pkt 1-3 pisma są informacjami handlowym i stanowią one tajemnicę przedsiębiorstwa. Do akt sprawy dołączył kopie decyzji administracyjnych dotyczących prowadzonej działalności.

Pismem z dnia 17 grudnia 2018 r. organ I instancji zawiadomił o przedłużeniu sprawy do dnia 31 stycznia 2019 r. Odrębnym pismem z tej samej daty organ I instancji zawiadomił o przeprowadzeniu w dniu 4 stycznia 2019 r. kontroli schroniska.

Przy piśmie z dnia 4 stycznia 2019 r. Pan Marian Drewnik przedłożył do akt nową umowę na świadczenie usług weterynaryjnych na rok 2019.

Do akt sprawy dołączono protokół z przeprowadzonej w dniu 4 stycznia 2019 r. kontroli.

W dniu 8 stycznia 2019 r. do akt sprawy wpłynęło pismo Pana Mariana Drewnika, przy którym przekazał kopie protokołów kontrolnych Powiatowego Lekarza Weterynarii w Garwolinie.

Pismem z dnia 18 stycznia 2019 r. organ I instancji zawiadomił o zakończeniu postępowania oraz możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym zgromadzonym w aktach sprawy.

Przy piśmie z dnia 31 stycznia 2019 r. Pan Marian Drewnik dołączył do akt sprawy kopię protokołu kontroli.

Pismem z dnia 31 stycznia 2019 r. organ I instancji zawiadomił ponownie o przedłużeniu terminu do rozpoznania sprawy oraz możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym zgromadzonym w aktach sprawy.

Decyzją administracyjną z dnia 14 marca 2019 r., znak RŚ.6140.1.2018, Wójt Gminy Sobolew odmówił cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Sobolew z dnia 19 listopada 2014 r., znak: RŚ.6140.1.2014, zezwalającą Panu Marianowi Drewnik, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Schronisko dla Zwierząt Happy Dog, z siedzibą w Nowej Krępie 28, 08-460 Sobolew, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Odwołanie od ww. decyzji, w ustawowym terminie, złożyło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie. W treści odwołania ww. Stowarzyszenie zarzuciło organowi I instancji, iż w sposób nieprawidłowy zdekodował pojęcie „obszaru działalności” oraz przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przez ww. pojęcie należy rozumieć obszar gminy, na której prowadzona jest działalność, bądź też jej części. W ocenie odwołującego Stowarzyszenia ograniczenie działalności schroniska dla zwierząt do obszaru właściwej gminy wynika wprost z przepisu art. 3 ust. 2 ww. ustawy, który stanowi, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie, a także z ustroju samorządu terytorialnego. Zadaniem własnym gminy jest zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk. Lokalny charakter usług komunalnych dotyczących bezdomnych zwierząt ma istotne znaczenie systemowe. Z systemowego punktu widzenia przyjmowanie do schroniska zwierząt z innych gmin jest możliwe i legalne tylko na podstawie porozumienia międzygminnego lub umowy związku gmin. Mając na uwadze argumentację podniesioną w treści odwoła Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Ww. odwołanie, wraz z aktami sprawy, organ I instancji przekazał do tutejszego Kolegium przy piśmie z dnia 18 kwietnia 2019 r. (data wpływu – 24 kwietnia 2019 r.).

Pismem z dnia 9 maja 2019 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach zwróciło się do organu I instancji o uzupełnienie materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy poprzez uzupełnienie akt o: 1) umowy zawarte przez prowadzącego przedmiotowe schronisko dla zwierząt ze wszystkimi gminami, z których psy przyjmowane są do schroniska, 2) aktualne uchwały wydane przez wszystkie gminy, które zawarły umowy z ww. schroniskiem, w trybie art. 11 a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, 3) ewentualne inne dokumenty (porozumienia, decyzje administracyjne), wydane przez te gminy, w oparciu o które prowadzący Schronisko dla Zwierząt Happy Dog przyjmuje psy z ich terenu do tegoż schroniska.

W dniu 17 maja 2019 r. do akt sprawy wpłynęło pismo organu I instancji, którym o przedłożenie ww. dokumentów zwrócił się do Pana Mariana Drewnika.

W dniu 6 czerwca 2019 r. do akt sprawy wpłynęło pismo organu I instancji, przy którym przekazał pismo Pana Mariana Drewnika z dnia 23 maja 2019 r., reprezentowanego przez pełnomocnika r. pr. Joannę Nawrocką, w treści którego wskazano, iż żądane dokumenty stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, wobec czego podlegają ochronie. Do pisma dołączono pełnomocnictwo udzielone r. pr. Joannie Nawrockiej.

Pismem z dnia 13 czerwca 2019 r. Kolegium ponownie zwróciło się do organu I instancji o uzupełnienie materiału dowodowego w żądanym zakresie i wystąpienie o wskazywane dokumenty do właściwym organów administracji publicznej.

W dniu 11 lipca 2019 r. do akt sprawy wpłynęło pismo organu I instancji, w treści którego Wójt Gminy Sobolew zwrócił się o wydłużenie terminu do nadesłania żądanej dokumentacji do dnia 5 sierpnia 2019 r.

Pismem z dnia 15 lipca 2019 r. Kolegium poinformowało o przedłużeniu terminu na ww. wniossek.

W dniu 17 lipca 2019 r. do akt sprawy wpłynęło pismo Wójta Gminy Sobolew, adresowane do Powiatowego Inspektora Weterynarii w Garwolinie.

W dniu 5 sierpnia 2019 r. do akt sprawy wpłynęło kolejne pismo organu I instancji, adresowane do Pana Mariana Drewnika.

W dniu 7 sierpnia 2019 r. do akt wpłynęło pismo, w treści którego organ I instancji zwrócił się do Kolegium o przedłużenie terminu do uzupełnienia materiału dowodowego do dnia 21 sierpnia 2019 r., zaś w dniu 22 sierpnia 2019 r. kolejne pismo, w którym wystąpiono o przedłużenie terminu do 12 września 2019 r.

W piśmie z dnia 23 sierpnia 2019 r. Kolegium zawiadomiło o przedłużeniu terminu.

Żądany materiał dowodowy został nadesłany do tutejszego Kolegium przez organ I instancji przy piśmie z dnia 10 września 2019 r. (data wpływu – 12 września 2019 r.).

Pismem z dnia 16 września 2019 r. Kolegium zawiadomiło o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym zgromadzonym w aktach sprawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach rozpoznając przedmiotową sprawę zważyło, co następuje:

Na samym wstępie należy zauważyć, iż postępowanie administracyjne w niniejszej sprawie zostało wszczęte w wyniku wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, w którym zwrócono o cofnięcie zezwolenia – na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - udzielonego decyzją Wójta Gminy Sobolew z dnia 19 listopada 2014 r., znak: RŚ.6140.1.2014, zezwalającą Panu Marianowi Drewnik, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Schronisko dla Zwierząt Happy Dog z siedzibą w Nowej Krępie 28, 08-460 Sobolew, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Powodem powyższego ma być naruszenie warunków zezwolenia. Niewypełnienie przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia polega, w ocenie Stowarzyszenia, na łamaniu jego zapisów dotyczących obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. W uzasadnieniu wniosku Stowarzyszenie wskazało na cele statutowe organizacji społecznej, które mają przemawiać za posiadaniem interesu do wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem. Dalej Stowarzyszenie wskazało na fakt, iż w treści decyzji określono między innymi obszar działalności objętej zezwoleniem – teren gminy Sobolew. Natomiast prowadzący działalność Pan Marian Drewnik, prowadzący schronisko dla zwierząt, konsekwentnie ignoruje zapisy zezwolenia. Z przeprowadzonych kontroli wynika, iż tylko w 2016 r. do schroniska przyjęto 306 psów – w wyniku umów z 41 gminami z 2 województw, w tym jedynie 7 psów z terenu gminy Sobolew. Do treści wniosku dołączono odpis KRS dla Stowarzyszenia, wyrok NSA z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 oraz raport z wizytacji schroniska dla bezdomnych zwierząt za rok 2016.

Zanim Kolegium przejdzie do omówienia przesłanek, którymi kierowało się przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy, w pierwszej kolejności pragnie zwrócić uwagę na treść przepisów materialnoprawnych, które legły u podstaw rozpoznania przedmiotowej sprawy. Stosownie do treści art. 7 ust 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. 2018, 1454 ze zm.) o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – dalej ustawa - Na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wymagane jest uzyskanie zezwolenia, a zezwolenia tego udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Zgodnie z treścią art. 9 ust 1 ustawy ww. zezwolenie powinno określać:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy;
- 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem;
- 3) termin podjęcia działalności;
- 4) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem;
- 5) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem;
- 6) inne wymagania szczególnie wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

Wreszcie przepis art. 9 ust 2 ustawy stanowi, że 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.

W ocenie Kolegium nie sposób podzielić argumentację odwołującego Stowarzyszenia, iż Pan Marian Drewnik, prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Schronisko dla Zwierząt Happy Dog z siedzibą w Nowej Krępie narusza warunki udzielonego mu – na mocy decyzji Wójta Gminy Sobolew z dnia 19 listopada 2014 r., znak: RŚ.6140.1.2014 (zezwalającej Panu Marianowi Drewnik, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Schronisko dla Zwierząt Happy Dog z siedzibą w Nowej Krępie 28, 08-460 Sobolew, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska

dla bezdomnych zwierząt) – zezwolenia poprzez fakt, iż do prowadzonego schroniska przyjmuje zwierzęta z innych gmin, niżeli Gmina Sobolew. W ocenie Kolegium odwołujące Stowarzyszenie w sposób nieprawidłowy dokonuje wykładni pojęcia „obszaru działalności” schroniska.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 14 cytowanej ustawy do zadań własnych gmin w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach należy zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt. Przez zwierzęta bezdomne należy rozumieć zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabiły się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod opieką trwale dotąd pozostawały (art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 24 października 1997 roku o ochronie zwierząt – tekst jednolity Dz. U 2019, 122 ze zm. – dalej u.o.z.). Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie im opieki oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. W ramach tego obowiązku, Gmina jest zobowiązana, corocznie, do dnia 31 marca określić w drodze uchwały program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 1 u.o.z.). Program ten, obejmuje w szczególności zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację lub kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych. Część tych zadań (m.in. odławianie bezdomnych zwierząt) może być powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Podkreślić przy tym należy, iż uchwała rady gminy – program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – jest aktem prawa miejscowego (por. wyroki NSA z dnia 13 marca 2013 r., II OSK 37/13, z dnia 2 lutego 2016 r. sygn. II OSK 305/15).

Stąd też kluczowe dla rozpoznania przedmiotowej sprawy jest zdekodowanie pojęcia „obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt”. Organ odwoławczy zauważa, iż wykładnia prawa jest niezbędnym przedsięwzięciem poznawczym w procedurze stosowania prawa. Wykładnia prawa to zespół operacji logiczno-językowych polegających na odczytaniu znaczenia przepisu prawnego oraz rekonstrukcji normy prawnej (norm prawnych), zawartej w treści normatywnej przepisu prawa. Punktami odniesienia przy ustalaniu rzeczywistego znaczenia przepisu prawnego są: - język, w którym został sformułowany dany przepis prawa; - system prawa, do którego ten przepis należy; - funkcjonalny kontekst danego przepisu prawnego tzn. warunki ekonomiczne, polityczne i kulturowe. W związku z tym wyróżnia się trzy rodzaje wykładni prawa: językową, systemową i funkcjonalną. Mając na uwadze powyższe Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach zauważa, iż pojęcia zawarte w tym terminie należy rozumieć w ten sposób, że schronisko dla bezdomnych zwierząt, jako obiekt prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, winno być usytuowane na terenie Gminy, która wydała zezwolenie na prowadzenie takiej działalności. Jeśli „schronisko” jest miejscem, gdzie można się schronić, to nie ma przeszkód do tego, aby znalazły się w takim obiekcie zwierzęta pochodzące z innych Gmin, które odławiane są przez uprawniony do tego podmiot, na podstawie umów, decyzji oraz uchwał tych Gmin. Tutejsze Kolegium stoi na stanowisku, że zakaz taki nie wynika z żadnego przepisu prawa a nadto przeciwny wniosek w tym względzie wynika z treści art. 7 ust 5 ustawy o utrzymaniu w czystości, który stanowi, że „Gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy działalność, o której mowa w ust 1, na zasadach określonych w ustawie nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń, o których mowa w ust. 1 ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń”. Gdyby, zatem przyjąć że prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt ogranicza się zawsze do terenu tylko jednej danej gminy – tak jak chce to widzieć Stowarzyszenie Obrony Zwierząt w Jędrzejowie - to zbędne byłoby użycie w tym przepisie sformułowania na obszarze „własnej gminy”. Z żadnego przepisu prawa nie wynika też, aby w wykonywaniu obciążającego gminę z mocy art. 3 ust 2 pkt 14 ustawy obowiązku zapobiegania bezdomności zwierząt, na terenie każdej gminy musiało funkcjonować schronisko dla bezdomnych zwierząt, do czego prowadziłyby w praktyce akceptacja stanowiska odwołującego się Stowarzyszenia. Za przyjęciem stanowiska że „obszar działalności objętej zezwoleniem” w rozumieniu art. 9 ust 1 pkt 2 ustawy nie jest tożsamy z obszarem gminy, na której terenie położone jest objęte pozwoleniem schronisko dla bezdomnych zwierząt opowiedział się jednoznacznie NSA w Warszawie w wyroku z dnia 23 października 2015 r., sygn. akt II OSK 390/14.

Dokonując ponadto wykładni celowościowej i funkcjonalnej przedmiotowego przepisu należy również zwrócić uwagę na cel, jaki ma realizować przepis oraz funkcję tegoż przepisu. Skoro w przedmiotowej sprawie może istnieć wątpliwość co do treści przepisu po dokonaniu wykładni językowej, należy sięgnąć właśnie 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 i wyłącznie z terenu tej gminy byłoby 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. Mało tego – doprowadzi to nieopłacalności funkcjonowania tego rodzaju schronisk, które na terenie tychże gmin w ogóle przestaną funkcjonować. Z taką sytuacją mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie. Samo Stowarzyszenie dostrzegło bowiem, iż w roku 2016 do przedmiotowego schroniska trafiło zalewie 7 psów odłowionych z terenu gminy Sobolew – z ogólnej liczby 306 przyjętych do schroniska w tym roku.

Zdaniem Kolegium w interesie społecznym leży przede wszystkim realizacja zadania polegającego na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt. W tym kontekście cofnięcie przedsiębiorcy zezwolenia na prowadzenie takiej działalności w oparciu o przepis, który rodzi wątpliwości interpretacyjne, byłoby niedopuszczalne.

Rozpoznając przedmiotową sprawę, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach miało na uwadze konieczność ustalenia stanu faktycznego sprawy. Organy administracji publicznej mają obowiązek wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa. Realizacja zasady prawdy obiektywnej ma ścisły związek z realizacją zasady praworządności, gdyż prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem poprawnego zastosowania normy prawa materialnego. Kierując się zaś normą prawa materialnego organ ocenia, jakie fakty mają istotne znaczenie dla sprawy, czy wymagają udowodnienia i jakie dowody dla wykazania tych faktów są potrzebne. Ocena zgromadzonych dowodów musi odpowiadać zasadzie swobodnej oceny regulowanej w art. 80 k.p.a., czyli oceny, która winna być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz zachowaniem reguł oceny, czyli organ winien opierać się na zebranych materiale, ocena powinna być oparta na wszechstronnej analizie całokształtu materiału z uwzględnieniem tego, iż organ musi dokonać oceny znaczenia i wartości dowodów, a rozumowanie, w wyniku którego organ ustala istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, powinno być zgodne z zasadami logiki.

Kolegium zatem dążyło do ustalenia, czy działalność Pana Mariana Drewnika, prowadzącego Schronisko dla Zwierząt Happy Dog, polegająca na wylapywaniu zwierząt z terenu innych gmin, transportowaniu ich oraz umieszczaniu w schronisku w Nowej Krępie, miała oparcie zarówno w prawie miejscowym, jak i zawartych z tymi gminami umowach. Przy czym należy podkreślić, iż przedsiębiorca ten nie prowadzi schroniska zlokalizowanego na terenie innych gmin. Przedmiotem samego zezwolenia nie jest „wylapywanie zwierząt bezdomnych z terenu gminy”. W związku z tym nie ma znaczenia dla wykonywania warunków zezwolenia skąd pochodzą zwierzęta, jeśli są przetrzymywane w schronisku w całości zlokalizowanym na terenie gminy, której organ wykonawczy wydał zezwolenie na jego prowadzenie.

Mając na uwadze powyższą konieczność, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach, działając na podstawie art. 136 k.p.a. zwróciło się do organu I instancji o uzupełnienie materiału dowodowego zgromadzonego w aktach przedmiotowej sprawy o dokumenty, w oparciu o które do Schroniska dla Zwierząt Happy Dog przyjmowane są zwierzęta pochodzące z terenu innych gmin. Prowadzący schronisko Marian Drewnik odmówił udostępnienia przedmiotowej dokumentacji, stąd też Kolegium wezwało Wójta Gminy Sobolew do wystąpienia do wszystkich gmin, wymienionych w raporcie z wizytacji schroniska dla bezdomnych zwierząt, o udostępnienie dokumentów, na podstawie których bezdomne zwierzęta przekazywane są do ww. schroniska.

W dniu 12 września 2019 r. do akt sprawy wpłynęło pismo, przy którym Wójt Gminy Sobolew przekazał zebrany materiał dowodowy – w tym uchwały podjęte przez poszczególne gminy na podstawie art. 11 a ust. 1 u.o.z. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt, w których to uchwałach wskazano, iż realizację zadań, określonych programem, powierza się Schronisku dla Zwierząt Happy Dog w Nowej Krępie – Urząd Gminy Krzywda (umowy z 2016, 2017, 2018 r.; uchwały z 2016, 2017, 2018 r.); Urząd Miejski w Rykach (uchwała z 2016 r.; umowy z 2014, 2016, 2017, 2018 r.); Urząd Gminy Nowodwór (umowy z 2014, 2016, 2017, 2018; uchwały z 2015, 2016, 2017, 2018 r.); Urząd Gminy Kłoczew (umowy z 2016, 2017, 2018 r.; uchwały z 2016, 2017, 2018 r.); Urząd Miasta Radzyń Podlaski (umowy z 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 r.; uchwały z 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 r.); Urząd Gminy Stanin (uchwała oraz umowa z 2016 r.); Urząd Gminy Trzebieszów (umowy z 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 r.; uchwały z 2015, 2016, 2017, 2018 i 2019 r.); Urząd Gminy Ulan Majorat (umowa z 2016 r.; uchwały z 2016, 2017 r.); Urząd Gminy Wola Mysłowska (umowy z 2016, 2017, 2018 i 2019 r.; uchwały z 2016, 2017, 2018 i 2019 r.); Urząd Gminy Kąkolewnica (umowy z 2015, 2016 r.; uchwały z 2015, 2016 i 2017 r.); Urząd Gminy Adamów (umowy z 2016 i 2017 r.; uchwały z 2016 i 2017 r.); Urząd Gminy Garwolin (umowy z 2015 – obowiązująca do dnia 12 kwietnia 2018 r. - § 5 umowy, 2018 i 2019 r.; uchwały z 2016, 2017, 2018 i 2019 r.); Urząd Gminy Grabów nad Pilicą (umowa z 2016 r. obowiązująca do dnia 31 grudnia 2018 r. - § 5 umowy; uchwały z 2016, 2017 i 2018 r.); Urząd Miasta i Gminy Góra Kalwaria (umowy z 2016, 2017 i 2018 r.; uchwały z 2016, 2017 r.); Urząd Gminy w Górznie (umowy z 2015, 2016, 2017, 2018 r.; uchwały z 2015, 2016, 2017, 2018 i 2019 r.); Urząd Gminy Korytnica (umowy z 2017 i 2019 r.; uchwały z 2016, 2017, 2018, 2019 r.); Urząd Gminy Liw (umowy z 2016 i 2018 r.; uchwały z 2016, 2017, 2018 i 2019 r.); Urząd Miasta

w Łukowie (uchwały z 2016, 2017, 2018 r.; umowy z 2016, 2017 i 2018 r.); Urząd Gminy Magnuszew (umowy z 2016, 2017 i 2018 r.; uchwały z 2016, 2017 i 2018 r.); Urząd Gminy Miastków Kościelny (umowy z 2015, 2017 i 2018 r.; uchwały z 2015, 2016, 2017 i 2018 r.); Urząd Gminy Miedzna (umowy z 2014, 2015 – do dnia 31.12.2017 r. - § 5 umowy; uchwały z 2015, 2016, 2017 r.); Urząd Gminy Osieck (umowy z 2016, 2017 r.; uchwały z 2016 i 2017 r.); Urząd Gminy Paprotnia (uchwały z 2015, 2016, 2017 i 2018 r.; umowy 2016 i 2017 r.); Urząd Miasta i Gminy Pilawa (uchwały z 2015, 2016, 2017, 2018 i 2019 r.; umowy z 2015, 2016, 2017, 2018 i 2019 r.; decyzja z 2015 r.); Urząd Gminy Siedlce (uchwały z 2016, 2017, 2018 i 2019 r.); Urząd Gminy Sobolew (uchwały z 2016, 2017, 2018 i 2019 r.; umowy z 2016, 2017, 2018 i 2019 r.); Urząd Gminy Stoczek (uchwała i umowa z 2016 r.); Urząd Gminy Stoczek Łukowski (uchwały z 2016, 2017, 2018 i 2019 r.; umowy z 2015 i 2018 r.); Urząd Miasta Stoczek Łukowski (umowy z 2015, 2017, 2018 i 2019 r.; uchwały z 2015, 2016, 2017, 2018 i 2019 r.); Urząd Gminy Trojanów (umowy z 2015, 2017, 2018, uchwała z 2019 r.); Urząd Gminy Ułęż (uchwały z 2017, 2018, 2019 r.; umowy z 2016, 2017, 2019 oraz zlecenie z 23 sierpnia 2016 r. na jednorazowe odłowienie psa).

Kolegium ustaliło zatem, iż Schronisko Happy Dog prowadzone jest na terenie gminy Sobolew – w miejscowości Nowa Krępa – zgodnie z zezwoleniem wydanym przez Wójta Gminy Sobolew (decyzja z dnia 19 listopada 2014 r., znak: RŚ.6140.1.2014), którym zezwolono Panu Marianowi Drewnik, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Schronisko dla Zwierząt Happy Dog, z siedzibą w Nowej Krępie 28, 08-460 Sobolew, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, natomiast wszystkie zwierzęta, które znajdowały się w tym schronisku, trafiały do niego na podstawie stosownych umów zawieranych z właściwymi organami administracji publicznej. Ww. schronisko było również wskazywane w stosownych aktach prawa miejscowego (uchwałach w sprawie programu opieki nad zwierzętami) jako miejsce pobytu zwierząt po ich wyłapaniu. Stąd też nie sposób uznać, aby prowadzący schronisko dopuścił się naruszenia jakichkolwiek przepisów w zakresie prowadzenia działalności w postaci schroniska dla zwierząt. Jak wynika ponadto z materiału dowodowego zgromadzonego przez Kolegium, powyższe było przedmiotem kontroli Powiatowego Lekarza Weterynarii w Garwolinie (pismo z dnia 19 lipca 2019 r.), w treści którego PLW w Garwolinie wskazał, iż coroczne raporty z wizytacji schroniska i zawarte w nim informacje dotyczące finansowania schroniska opierają się na weryfikacji umów podczas kontroli w schronisku. Stąd też Kolegium jeszcze raz podkreśla, iż nie podziela argumentacji odwołującego Stowarzyszenia, gdyż w ocenie Kolegium obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt należy rozumieć w ten sposób, że schronisko dla bezdomnych zwierząt, jako obiekt prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, winno być usytuowane na terenie gminy, która wydała zezwolenie na prowadzenie takiej działalności i z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w realiach przedmiotowej sprawy. Natomiast zwierzęta znajdujące się w schronisku mogą być tam kierowane z innych gmin na podstawie umów oraz uchwał tych gmin, która to sytuacja ma również miejsce w niniejszej sprawie.

Powyższy pogląd został utrwalony w linii orzeczniczej sądów administracyjnych, który to pogląd tutejsze Kolegium podziela w całości. W taki sposób wypowiedziały się między innymi – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 836/17, w wyroku z dnia 13 kwietnia 2016 r., sygn. akt. II SA/Kr 147/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 558/13, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 587/18, w którym to wyroku NSA wskazał: „W żaden sposób ww. przepisy nie zawężają działalności schroniska do terenu gminy, na której zostało ono zlokalizowane. Ponadto należy mieć na względzie, że przepisy ustawy o ochronie zwierząt są ukierunkowane na maksymalizację ochrony zwierząt niezależnie od miejsca ich pochodzenia, a więc ich wykładnie wraz z odpowiednimi przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie musi prowadzić do zawężenia działalności schroniska tylko w odniesieniu do zwierząt z terenu gminy, na którym znajduje się dane schronisko. Także z treści art. 3 ust. 2 ww. ustawy brak jest podstaw do negowania przedstawionej oceny, skoro z jednej strony gminy w ramach zadań własnych zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania; zaś z drugiej – mają zapobiegać bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt, która to pomoc w ogólności nie jest uzależniona od kwestii pochodzenia zwierzęcia”, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1998/16, w którym podzielił argumentację WSA w Krakowie i wskazał: „Należy zgodzić się z Sądem I instancji, który na str. 12 uzasadnienia wyroku stwierdził, że dokonując interpretacji pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem", wbrew twierdzeniom strony skarżącej, nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska. Dotyczy natomiast wyłącznie samego miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom czyli konkretnego usytuowania w terenie obiektu lub obiektów w których prowadzone jest schronisko”.

Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, iż w rozpoznawanej sprawie nie zaszły okoliczności, które przemawiałyby za koniecznością cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta

Gminy Sobolew z dnia 19 listopada 2014 r., znak: RŚ.6140.1.2014, zezwalającą Panu Marianowi Drewnik, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Schronisko dla Zwierząt Happy Dog, z siedzibą w Nowej Krępie 28, 08-460 Sobolew, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Schronisko prowadzone jest na terenie gminy Sobolew, w miejscowości Nowa Krępa, to jest zgodnie z wydanym zezwoleniem, natomiast przyjmowane są do niego zwierzęta z terenów gmin, z którymi prowadzący schronisko podpisał stosowne umowy, jak również wydały stosowne akty prawa miejscowego, w myśl których zwierzęta przekazywane są do ww. schroniska, czemu nie sprzeciwiają się obowiązujące przepisy prawa.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji decyzji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

POUCZENIE:

Na decyzję służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa.

Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji stronie, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach, ul. Piłsudskiego 38, 08-110 Siedlce. Skargę można wnieść z powodu naruszenia prawa bądź interesu prawnego.

Zgodnie z art. 57 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018, poz. 1302) – dalej p.p.s.a., skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym i zawierać m.in. wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania skarga dotyczy oraz określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

Wpis od skargi jest stały i wynosi 800 zł.

Jednocześnie Kolegium informuje, że istnieje możliwość ubiegania się przez stronę o przyznanie prawa do pomocy prawnej i zwolnienie od kosztów sądowych.

W myśl art. 254 § 1 p.p.s.a. wniosek o przyznanie prawa pomocy oraz wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej składa się do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Podpisy członków zespołu orzekającego:

Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
ul. 11 Listopada 29
28-300 Jędrzejów
2. P. Marian Drewnik
Schronisko Dla Zwierząt Happy Dog
- pełnomocnik r. pr. Joanna Nawrocka
3. Wójt Gminy Sobolew
4. aa

