



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, 08.04.2019 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Siedlcach

za pośrednictwem

Wójta Gminy Sobolew

Odwołanie od decyzji Wójta Gminy Sobolew z dnia 14.03.2019 r.,

znak: RŚ.6140.1.2018

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 Sobolew z dnia 14.03.2019 r., znak: RŚ.6140.1.2018 (doręczonej dnia 25.03.2019 r.), odmawiającej cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Sobolew z dnia 19.11.2014 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, gm. Sobolew, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Skarżący wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Uzasadnienie

1.

W uzasadnieniu decyzji Wójt Gminy Sobolew opiera się na poglądzie, że pochodzenie bezdomnych zwierząt umieszczanych w schronisku nie pozostaje w związku z obszarem jego prowadzenia, gdyż „obszar działalności”, którego określenie musi zawierać decyzja (art. 8 ust. 1 pkt 2 i 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.) jest

tożsamy z „miejscem świadczenia usług”, o którym mówi art. 7 ust. 6 u.c.p.g. Organ stwierdza wręcz, że „obszarem prowadzenia działalności jest miejsce urządzenia schroniska (str. 5 uzas. decyzji). Powołuje się przy tym, nie wiedząc czemu, na 2 wyroki sądów administracyjnych, które zapadły w sprawie zasadniczo innej, tj. unieważnienia decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt.

Ta dezinterpretacja przepisów u.c.p.g., wyraźnie obliczona jest na obejście ustawowego ograniczenia specyficznej działalności, jaką jest prowadzenie schroniska dla zwierząt. Otóż znaczenie pojęcia „obszar działalności” jest zupełnie jasne na gruncie u.c.p.g., co wynika choćby z tego, że użyte jest w jej kilkunastu różnych przepisach zawsze na oznaczenie obszaru całej gminy lub jej części (sektora), przydzielonej do obsługi przez jednego przedsiębiorcę (np. odbieranie odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych, itp.). Określenie „obszaru działalności” jest więc merytorycznym rozstrzygnięciem zawartym w sentencji decyzji. Natomiast „miejsce świadczenia usług” stanowi ustawowe kryterium ustalenia właściwego terytorialnie organu gminy do samego wydania decyzji o zezwoleniu (w odróżnieniu od zezwoleń wydawanych przedsiębiorcom na podstawie innych ustaw, w których tym kryterium jest np. miejsce siedziby podmiotu).

Rozróżnienie to jest zgodne z systemową wykładnią tego zagadnienia zawartą w przepisach u.c.p.g., a utożsamianie znaczenia tych pojęć jest oczywiście błędne.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej stanowi zasadę, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawniają do jej wykonywania na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Jednocześnie ust. 2 dopuszcza wyjątki od tej zasady, określone tylko w przepisach *ustaw odrębnych* i wyłącznie ze względu na *nadrzędny interes publiczny*. Taki właśnie wyjątek wprowadza art. 7 ust. 1 u.c.p.g. w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1b 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. Art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. 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 zezwolenie na prowadzenie schroniska dla zwierząt zawierałoby co najwyżej tylko wskazanie miejsca świadczenia usług (czyli po prostu adres schroniska), a sama działalność mogłaby być legalnie prowadzona bez ograniczeń na terenie całego kraju, a nawet (od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej) Europy.

Tymczasem ograniczenie działalności schroniska dla zwierząt do obszaru właściwej gminy wynika wprost z przepisu art. 3 ust. 2 u.c.p.g., który mówi, że *gminy zapewnijają 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. Świetnie dostrzegł to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13 (starannie przemilczanym przez skarżony organ), w którym odkodował pojęcie „obszaru działalności” schroniska dla zwierząt:

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.

Por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18.05.2017 r., sygn. akt II SA/Łd 154/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 03.10.2017 r., sygn. akt II SA/Ol 632/17 (późniejszy niż wskazywany przez organ wyrok z dnia 06.02.2018 r., sygn. akt II SA/Ol 834/17), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 06.12.2017 r., sygn. akt IV SA/Po 841/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24.01.2018 r., sygn. akt II SA/Gd 691/17.

Dlatego też, stanowisko Wójta Gminy Sobolew, jakoby z treści przedmiotowego zezwolenia nie wynikał zakaz umieszczania w schronisku w Nowej Kępie zwierząt wylapanych poza terenem Gminy Sobolew, jest najzupełniej chybione. Niepotrzebne jest zamieszczanie w zezwoleniu *expressis verbis* zakazu zawierania umów z gminami innymi niż Gmina Sobolew, bowiem jest on oczywisty i wynika właśnie z określenia w decyzji obszaru działalności objętej zezwoleniem. Inaczej zapis art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. byłby zbędny.

2.

Fundamentalnym dla niniejszego postępowania jest rzetelne ustalenie podstaw prawnych i faktycznych przyjmowania do schroniska zwierząt wylapanych na terenie gmin innych, niż gmina, której organ udzielił zezwolenia na prowadzenie schroniska. Tymczasem Wójt Gminy Sobolew nie wywiązał się należycie z tego zadania.

Owszem, w uzasadnieniu swojej decyzji skarżony organ podał, iż do prowadzonego przez siebie schroniska w 2018 r. przedsiębiorca Marian Drewnik przyjął 308 zwierząt, w tym tylko 8 zwierząt z terenu Gminy Sobolew. Okoliczność ta, wg organu I instancji, regulowana jest prawem miejscowym poszczególnych samorządów (str. 6 uzas. decyzji) i to stanowić ma podstawę prawną przyjmowania do schroniska w Nowej Kępie zwierząt z gmin innych niż Gmina Sobolew. Jednak w opinii skarżącego,

argumentacja taka nie uzasadnia decyzji o odmowie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska, bo nic nie wnosi do sprawy w tym przedmiocie. W szczególności, wskazywanie na schronisko Mariana Drewnika w uchwałach rad gminnych 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 zezwoleniu ograniczenia obszaru działania schroniska do terenu Gminy Sobolew.

Relacja między tymi aktami prawnymi a zezwoleniem jest bowiem odwrotna, gdyż 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).

Zatem zezwoenie jest pierwotne względem uchwał, których treść nie może stać w sprzeczności z treścią zezwolenia, szczególnie w zakresie tak istotnym, jak wskazanie obszaru działania przedsiębiorcy.

Uchwały rad gminnych, powierzające zadanie przyjmowania bezdomnych zwierząt do schroniska w Nowej Kępie, którego obszar działania ograniczony jest do Gminy Sobolew, są więc w tym zakresie niezgodne z prawem, i jako takie nie mogą stanowić osobnej, a przede wszystkim ważniejszej od zezwolenia podstawy prawnej do przyjmowania zwierząt do przedmiotowego schroniska.

3.

W dalszej kolejności nie sposób nie odnieść się do przytaczanych przez organ ten, nieprawomocnego zresztą, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 06.02.2018 r., sygn. akt II SA/Ol 834/17. WSA powołuje się tam na definicję schroniska dla zwierząt zawartą w ustawie z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, zwanej dalej: u.o.z., określającą taki zakład jako „miejsce przeznaczone do opieki”.

Tymczasem umknęło uwadze zarówno sądu, jaki i organu I instancji, że definicja zawarta w u.o.z. nie ma zastosowania do zezwoeń wydawanych na podstawie u.c.p.g. (jak w niniejszej sprawie), gdyż dotyczy obiektu schroniska, którego infrastruktura musi spełniać wymagania sanitarno-epidemiologiczne nadzorowane przez Inspekcję Weterynaryjną w ramach działania administracji rządowej. Natomiast zezwolenie dla schroniska wydawane na podstawie u.c.p.g. nie dotyczy obiektów (infrastruktury), lecz działalności (prowadzenia schroniska) i związane jest z zadaniem gminy wobec bezdomnych zwierząt, określonym jako „zapewnianie opieki oraz wylapywanie”. W tym kontekście, wymóg określania „obszaru działalności objętej zezwoleniem” niewątpliwie oznacza obszar, z jakiego pochodzą (wylapywane są) bezdomne zwierzęta przyjmowane do schroniska. **Umieszczanie bezdomnych zwierząt w schroniskach jest wręcz częścią czynności wylapywania** - *vide* § 4

rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt. Również z tego powodu wnioski jakoby schroniska nie były ograniczane ze względu na pochodzenie zwierząt, jest całkowicie bezzasadny.

Dlatego schroniska dla bezdomnych zwierząt opisane w u.c.p.g. nie są instytucjami powołanymi dla jakiejś szczytnej idei (dobro, ochrona zwierząt), lecz stanowią wyłącznie przejaw działalności gospodarczej. Warto pamiętać, że schroniska dla bezdomnych zwierząt w Polsce pojawiły się po raz pierwszy w przepisach administracyjnych w 1961 r., które jednoznacznie przypisywały takim zakładom cel uśmiercania zwierząt bezdomnych (Pismo Okólne Nr 48 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 03.10.1961 r. L. dz. URT-IV/92/61 w sprawie uregulowania zagadnienia bezpańskich psów i kotów na terenie miast). Te przepisy o schroniskach dla zwierząt nadal formalnie obowiązywały w momencie uchwalenia u.c.p.g. w dniu 13.09.1996 r., w której **do dzisiaj nie określono celu prowadzenia schronisk, a termin „opieka” w ogóle się tam nie pojawia**. Przepisy z 1961 r. utraciły ważność dopiero w dniu 17.10.1997 r., tj. w dniu wejścia w życie nowej Konstytucji, która wyeliminowała tego typu akty z katalogu źródeł prawa. Zatem twierdzenie, że schroniska dla zwierząt w rozumieniu u.c.p.g. mają prawem przypisany cel (ideę) opieki, dobra zwierząt i ich ochrony, nie ma żadnej podstawy prawnej.

Dzieje się tak, ponieważ **zadaniem własnym gmin jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk**. Tzn. że zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki nie jest przypisane żadnej domniemanej „instytucji schronisk”, lecz gminom (publiczne zadanie gmin określone w art. 11 ust. 1 u.o.z.). Dlatego prawidłowa realizacja tego zadania publicznego wymaga, by działalność schronisk, regulowana na gruncie u.c.p.g., była ściśle związana z właściwością terytorialną gmin, tj. ich kompetencjami i odpowiedzialnością. Związek między zadaniami publicznymi gmin a poddaniem działalności gospodarczej schronisk regulacji poprzez wydawanie zezwoleń znakomicie dostrzegł Naczelny Sąd Administracyjny w przytoczonym w pkt. 1 niniejszego odwołania wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13.

4.

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. Wskazuje na to już choćby problem Wójta Gminy Sobolew z uzyskaniem informacji nt pochodzenia zwierząt skoszarowanych w schronisku w Nowej Kępie (zasłanianie się przez przedsiębiorcę Mariana Drewnika tajemnicą przedsiębiorcy). I dalej, gdyby przedsiębiorca zaprzestał prowadzenia działalności (obojętne z jakich powodów, np. losowych lub prawnego zakazu wykonywania działalności), może zabraknąć odpowiedzialnych za los zwierząt oraz za porządek i bezpieczeństwo W przypadku Mariana Drewnika, który w celu zysku gromadzi zwierzęta z coraz większej liczby gmin, odpowiedzialność za te zwierzęta ze strony niewielkiej gminy wiejskiej Sobolew jest iluzoryczna, biorąc pod uwagę skalę problemu ewentualnego zastępczego zajęcia się zwierzętami.

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.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz