



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, 29.03.2013 r.

Sąd Apelacyjny w Łodzi

Wydział I Cywilny

za pośrednictwem

Sądu Okręgowego w Sieradzu

Wydział I Cywilny

Powód: Stowarzyszenie Obrona Zwierząt

ul. 11 Listopada 29

28-300 Jędrzejów

Pozwany: 1. Gmina Łask

ul. Warszawska 14

98-100 Łask

2. Longin Siemiński

Hotel dla Zwierząt i Ptactwa Domowego

z siedzibą w Łodzi 92-411, ul. Kosodrzewiny 56/2

sygn. akt I C 247/12

wartość przedmiotu sporu: 442.431,00 zł (słownie: czterysta czterdzieści dwa tysiące czterysta trzydzieści jeden złotych)

Apelacja

powoda, Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacji pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, od wyroku Sądu Okręgowego w Sieradzu, Wydział I Cywilny, z dnia 14.02.2013 r., sygn. akt I C 247/12, doręczonego wraz z uzasadnieniem dnia 15.03.2013 r.

Powyższemu wyrokowi zarzucam:

1. naruszenie przepisu art. 189 kpc, poprzez nieprawidłowe przyjęcie przez sąd I instancji, że strona powodowa nie posiada interesu prawnego w dochodzeniu żądania sformułowanego pozwem w związku z wygaśnięciem kwestionowanej umowy w dniu 31.12.2012 r.;
2. naruszenie przepisu art. 58 kc poprzez błędną wykładnię art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. niewłaściwą interpretację wyrażenia „obszar działalności objętej zezwoleniem”.

Wnoszę o zmianę zaskarżonego wyroku i uznanie powództwa, tj. unieważnienie w całości kwestionowanej umowy, a także o zasądzenie na rzecz powoda kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Ewentualnie wnoszę o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.

Zwolnienie powoda z opłat sądowych

Powód posiada status organizacji pożytku publicznego i na mocy art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest zwolniony od opłat sądowych.

Uzasadnienie

1.

Strona powodowa nie zgadza się z tezą zaskarżonego wyroku o utracie przez nią interesu prawnego w sprawie wraz z wygaśnięciem kwestionowanej umowy, tj. z dniem 31.12.2012 r. Powód nie był stroną tej umowy, a jego interes prawny wynika z potrzeby reprezentacji dobra prawnego określonego prawem ochrony zwierząt, bo tej materii dotyczył przedmiot umowy.

Skarżona umowa była jedną z wielu w szeregu rocznych umów zawieranych między pozwanymi Gminą Łask a Longinem Siemińskim. Chociaż formalnie były to osobne umowy, to jednak z punktu widzenia dobra chronionego, które powód reprezentuje, skutki prawne każdej z nich wykraczały poza okres czasu na jaki zostały zawarte.

W zakresie umownych czynności wylapywania bezdomnych zwierząt i umieszczenia ich w schronisku w 2012 roku, umowa została skonsumowana w całości z dniem 31.12.2012 r. Natomiast w zakresie czynności zapewniania im opieki, w dniu tym zwierzęta znajdujące się w schronisku dalej jej wymagały. Choć sama umowa wyraźnie o tym nie mówi, to jednak SIWZ, wedle której została zawarta, przewiduje, że dotyczy ona w przeważającej mierze opieki nad zwierzętami przyjętymi do schroniska w latach poprzednich (tak w wymiarze ilościowym jak i finansowym).

Na koniec 2011 r. było to 209 psów. Z zawartego w pozwie zestawienia danych o współpracy

Gminy Łask z Longinem Siemińskim wynika, że ta liczba zwierząt nagromadzona została w trakcie co najmniej 3 lat współpracy, tzn. umowa dotycząca 2012 r., faktycznie obejmowała zwierzęta wylapane na pewno jeszcze w 2009 r., a prawdopodobnie i wcześniej. Umowa na 2013 r. przewiduje dalszą opiekę nad 227 psami z lat ubiegłych.

Choć prawnie nie jest wykluczona sytuacja, że na każdy kolejny rok zawierana będzie umowa z innym podmiotem, a zwierzęta dotychczas zgromadzone w schronisku Longina Siemińskiego będą przenoszone do innego schroniska, to jednak ciągłość umów między pozwanymi od 2005 r. do dnia dzisiejszego pozostaje faktem, z pewną kontynuacją co najmniej do końca 2013 r. (nowa umowa zawarta między pozwanymi dnia 21.12.2012 r., z okresem obowiązywania od dnia 01.01.2013 r. do dnia 31.12.2013 r.).

Zobowiązanie Gminy Łask do opieki nad bezdomnymi zwierzętami jest zasadniczo bezterminowe i ta okoliczność ma znaczenie dla treści umów zawieranych ze schroniskiem. Podział na konkretne, roczne umowy jest jedynie formą realizacji tego zobowiązania. Kierując się swoim interesem i skarżąc konkretną umowę, powód kwestionuje generalnie legalność wykonywania tej opieki w schronisku działającym na podstawie zezwolenia organu innej gminy i poza wynikającym z udzielenia takiego zezwolenia nadzorem. Zarówno przedmiot umowy jak i interes powoda dotyczą zwierząt, które trafiły tam w ciągu wielu lat, na podstawie wielu kolejnych umów.

Gdyby w tej sytuacji uznać, za sądem I instancji, że formalne wygaśnięcie konkretnej umowy czyni roszczenie powoda bezprzedmiotowym, mogłoby dojść do sytuacji, w której częstotliwość ponawianych umów w zestawieniu z długotrwałością postępowania sądowego w praktyce uniemożliwiłaby merytoryczne rozpatrzenie przez sąd racji powoda, bo do momentu wydania wyroku każda kwestionowana umowa zdążyłaby wygasnąć (nic nie stoi na przeszkodzie, aby strony zawierały sprzeczne z prawem umowy również na okres krótszy niż rok, np. 6 czy 3 miesiące).

2.

Odnosnie wyrażonej w uzasadnieniu do wyroku oceny, że niezależnie od wygaśnięcia interesu prawnego, żądanie powoda nie zasługiwało na uwzględnienie, powód podtrzymuje żądanie pozwu i kwestionuje zawarte w wyroku ustalenie, że skarżona umowa legalnie kierowała bezdomne zwierzęta z Gminy Łask do schroniska Longina Siemińskiego w Wojtyszkach. Obszar działania tego schroniska określony jest w zezwoleniu jako „teren gminy Brąszewice” (decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu, zwanego dalej: SKO, z dnia 23.05.2012 r., nr 401/688/OC/12), zatem przyjmowanie do schroniska zwierząt bezdomnych z Gminy Łask stanowi naruszenie warunków zezwolenia. Tym samym umowa taka jest sprzeczna z ustawą.

W kwestii interpretacji wyrażenia „obszar działalności objętej zezwoleniem”, sąd nie przeprowadził i nie przedstawił żadnych własnych rozważań, bezrefleksyjnie akceptując tezę zawartą w

postanowieniu SKO z dnia 09.10.2012 r., w sprawie wyjaśnienia wątpliwości co do treści w/w decyzji. Wyjaśniono tam, że ustawowy wymóg określenia w zezwoleniu na prowadzenie schroniska dla zwierząt „obszaru działalności objętej zezwoleniem” dotyczy terenu zajmowanego przez sam zakład, a nie obszaru skąd pochodzą bezdomne zwierzęta w nim umieszczane.

Wyjaśnienie to jest dokonana przez SKO *ex post* błędną interpretacją wydanej wcześniej prawidłowej decyzji, zatem nie może być traktowane jako samodzielny dowód co do stanu prawnego. Błąd tej interpretacji polega na tym, że rozstrzygnięcie w treści decyzji o lokalizacji zakładu na terenie gminy Brąszewice byłoby oczywiście niedopuszczalne, bowiem w innym przypadku organ w ogóle nie byłby właściwy do wydania decyzji, z powodu jego właściwości miejscowej.

Ustawa z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwana dalej: u.c.p.g., wyraźnie rozróżnia „miejsce świadczenia usług” od „obszaru działalności”. To pierwsze jest podstawą dla określenia właściwego organu dla wydania zezwolenia, gdyż zezwolenia udziela wójt właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6 u.c.p.g), a także zastosowania odpowiedniego prawa miejscowego (art. 7 ust. 3 u.c.p.g). To drugie, czyli określenie „obszaru”, jest zaś merytorycznym przedmiotem wniosku oraz istotną treścią decyzji o zezwoleniu.

W tej sytuacji nie ma więc możliwości, by zacierać istotną różnicę między „miejscem” a „obszarem”, jak to bezpodstawnie przyjął sąd I instancji w ślad za wyjaśnieniem SKO. Wprawdzie u.c.p.g. nie zawiera legalnej definicji „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, ale nie ma przeszkód, by znaczenie tego pojęcia precyzyjnie ustalić w drodze wykładni przepisów prawa.

(kwestia rozumienia wyrażenia „obszar działalności objętej zezwoleniem”)

Zdaniem skarżącego, przez „obszar działalności objętej zezwoleniem” (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.) jak i „obszar świadczenia usług” schroniska dla bezdomnych zwierząt rozumieć należy obszar, z którego pochodzą zwierzęta przyjmowane do schroniska, tj. ten, na jakim zostały znalezione lub złapane, co z kolei wyznacza zbiór usługobiorców schroniska. Usługobiorcami są zaś zasadniczo gminy, bo wylapywanie zwierząt do schronisk jest ich zadaniem publicznym.

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 w/w artykułu dopuszcza wyjątki od tej zasady, określone tylko 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 w/w 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). Ewidentnie nie dotyczy natomiast siedziby przedsiębiorcy czy też zlewni nieczystości płynnych albo lokalizacji docelowego wysypiska odpadów stałych.

Wprawdzie żaden przepis u.c.p.g. nie precyzuje, że regulacja usług komunalnych wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 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 (art. 11 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt). 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. Warunki udzielania zezwoleń stanowią więc prawo miejscowe, a sama konkretna decyzja o zezwoleniu jest tylko ich zastosowaniem wykonawczym. Organ gminy nie może odmówić zezwolenia przedsiębiorcy, który wypełnia określone prawem miejscowym warunki. Dlatego gdyby określony w zezwoleniu obszar działalności mógł sięgać poza granice gminy, dochodziłoby do sytuacji, w której na terenie jednej gminy działałby 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 tu 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 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 określonych w art. 7 u.c.p.g, a więc również prowadzenia schronisk dla zwierząt. Ustawodawca wyraźnie przewidział tu, w ramach wyjątku, określenie w treści zezwolenia „obszaru działalności”. Postanowił też w ust. 6 tegoż artykułu, że „Zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług”.

Zadanie zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wylapywanie sformułowane zostało na gruncie ustawy o ochronie zwierząt. Tym niemniej, prowadzenie schroniska, rozumiane jest na gruncie u.c.p.g. jako usługa komunalna i polega przede wszystkim na przyjmowaniu zwierząt na utrzymanie od zleceniodawcy, bo taki jest przedmiot umów między usługodawcą a usługobiorcą w tej dziedzinie. Taki jest też sens rozróżnienia „miejsca świadczenia usługi” jako obiektu do którego przyjmowane są zwierzęta, od „obszaru działalności” jako miejsc pochodzenia bezdomnych zwierząt.

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 właściwą 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 wyliczone 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 17 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 szczerunkowo – 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.

Także w treści obecnie obowiązującej u.c.p.g. pojęcie „obszaru” używane jest na oznaczenie części gminy (w kontekście ewentualnego ich wyróżniania), np. w art. 4 ust. 2 pkt 7 i 8, art. 6 ust. 4a, art. 6d ust. 2, art. 6k ust. 1 pkt 1, art. 7 ust. 5. Należy więc uznać, że pojęcie „obszaru” działalności lub świadczenia usług ma ustalone znaczenie na gruncie u.c.p.g. i dotyczy gminy lub jej określonej części.

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.

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 kilku tysięcy psów skoszarowanych dotychczas w schronisku w Wojtyszkach.

W ocenie skarżącego sąd I instancji rozpoznał sprawę mało wnikliwie, a przedstawiane przez powoda dowody ocenił pobieżnie (np. w ogóle nie odniósł się do argumentów jednego z załączników pozwu, zawartych w odwołaniu powoda od decyzji Wójta Gminy Brąszewice z dnia 30.03.2012 r.). O niedostatecznej staranności sądu przy rozpatrywaniu sprawy świadczyć może choćby popełnienie omyłki przy formułowaniu sentencji wyroku w pkt. 2.

W załączeniu:

- odpis apelacji × 2