

## **DECYZJA**

Na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U. z 2017, poz. 1257) w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017, poz. 1289), po rozpatrzeniu wniosku z dnia 2 marca 2017 roku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów w sprawie wszczęcia postępowania o cofnięcie zezwolenia udzielonego decyzją znak RGN.6233.1.2016, Wójta Gminy Lubartów z dnia 08.06.2016 r. zezwalającego Małgorzacie Jadwidze Szumiło na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt – z powodu naruszenia przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia, tj. prowadzenia działalności poza obszarem wynikającym z zezwolenia, w związku z decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie znak: SKO.41/2502/SD/2017 orzekającą uchylenie zaskarżonej decyzji Wójta Gminy Lubartów znak: RGN.6233.1.2017 z dnia 4 maja 2017 r. w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, Wójt Gminy Lubartów

orzeka

**odmówić cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją znak RGN.6233.1.2016, Wójta Gminy Lubartów z dnia 08.06.2016 r. zezwalającego Małgorzacie Jadwidze Szumiło na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.**

## **Uzasadnienie**

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie na prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, nie wypełnia określonych w nim warunków, organ, który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszenia tych warunków. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa zezwolenie, bez odszkodowania.

Schronisko Dla Bezdomnych Zwierząt w Nowodworze działa na podstawie Decyzji Wójta Gminy Lubartów z dnia 8 czerwca 2016 r. znak RGN.6233.1.2016 zezwalającej Pani Małgorzacie Jadwidze Szumiło na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Ponadto Pani Małgorzata Jadwiga Szumiło posiada zgodę na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na podstawie decyzji znak RGN.6233.2.2016 z dnia 8 czerwca 2016 r.

Dnia 2 marca 2017 roku do Urzędu Gminy Lubartów wpłynął wniosek Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów w sprawie wszczęcia postępowania o cofnięcie zezwolenia udzielonego decyzją znak RGN.6233.1.2016, Wójta Gminy Lubartów z dnia 08.06.2016 r. zezwalającego Małgorzacie Jadwidze Szumiło na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt – z powodu naruszenia przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia, tj. prowadzenia działalności poza obszarem wynikającym z zezwolenia.

Zawiadomieniem Wójta Gminy Lubartów z dnia 17 marca 2017 r., znak: RGN.6233.1.2017 wszczęto w tej sprawie postępowanie. W ww. zawiadomieniu poinformowano, iż strony postępowania mogą zapoznać się z aktami sprawy oraz w terminie 14 dni od daty otrzymania mogą złożyć dowody. W dniu 4 maja 2017 r. Wójt Gminy Lubartów wydał decyzję znak: RGN.6233.1.2017 w której odmówił cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją znak RGN.6233.1.2016, Wójta Gminy Lubartów z dnia 08.06.2016 r. zezwalającego Małgorzacie

Jadwidze Szumiło na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. W uzasadnieniu decyzji wskazano, iż nie występują przesłanki do cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją znak: RGN.6233.1.2016 Wójta Gminy Lubartów z dnia 08.06.2016 r., wskazane we wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt. Stowarzyszenie podnosi, iż „Decyzją z dnia 08.06.2016 r., znak: RGN.6233.1.2016, Wójt Gminy Lubartów zezwolił Małgorzacie Jadwidze Szumiło na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezbronnych zwierząt. W pkt 2 decyzji określono obszar działalności objętej zezwoleniem jako teren wydzielonego Miejskiego Wysypiska Odpadów Komunalnych w Nowodworze gm. Lubartów na części działek nr ewid. 472, 473/1 oraz na działce nr ewid. 473/2 w Nowodworze, gm. Lubartów. Z powyższego wynika, że przez obszar działalności schroniska dla zwierząt, określony w w/w zezwoleniu rozumie się: albo miejsce położenia schroniska, tj. infrastruktury, na terenie wydzielonego Miejskiego Wysypiska Odpadów Komunalnych w Nowodworze gm. Lubartów na części działek nr ewid. 472, 473/1 oraz na działce nr ewid. 473/2 w Nowodworze, gm. Lubartów, albo „cały teren gminy Lubartów”. Należy tutaj rozróżnić dwa zezwolenia: na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt (RGN.6233.1.2016) i na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (RGN.6233.2.2016). Decyzja znak RGN.6233.1.2016, która jest skarżona przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt dotyczy zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie wydzielonym Miejskiego Wysypiska Odpadów Komunalnych w Nowodworze, gm. Lubartów na części działek nr ewid. 472, 473/1 oraz działce nr ewid. 473/2 w Nowodworze, gm. Lubartów – chodzi tutaj o miejsce prowadzenia działalności, czyli usytuowanie obiektów, w których prowadzone jest schronisko. Zgodnie z art. 4 pkt 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856, z późn. zm.) jako schronisko dla zwierząt rozumie się miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające określone warunki. Ww. decyzja wskazuje konkretne działki gruntu, na których może być prowadzone schronisko (tj. 472, 473/1, 473/2 w m. Nowodwór), w związku z tym nietrafione jest stwierdzenie, iż jako miejsce prowadzenia schroniska można przyjąć teren całej gminy. Ponadto, w decyzji RGN.6233.1.2016 nie określa się z jakiego obszaru mogą być przyjmowane zwierzęta, dlatego należy stwierdzić, iż umieszczanie w prowadzonym przez Panią Małgorzatę Szumiło schronisku w Nowodworze bezdomnych psów wylapanych na terenie innych gmin nie narusza warunków udzielonego zezwolenia.

Od decyzji Wójta Gminy Lubartów znak: RGN.6233.1.2017 z dnia 4 maja 2017 r., w dniu 07 czerwca 2017 r., odwołało się Stowarzyszenie Obrona Zwierząt. W dniu 30 czerwca 2017 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie wydało decyzję znak: SKO.41/2502/SD/2017 orzekającą uchylenie zaskarżonej decyzji Wójta Gminy Lubartów znak: RGN.6233.1.2017 z dnia 4 maja 2017 r. w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Samorządowe Kolegium Odwoławcze wskazuje, iż wprawdzie z przepisów art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy nie wynika jak należy zdefiniować zakres terytorialny prowadzonej działalności i należy dopuścić możliwość nawet jego szerokiego zdefiniowania, to jednak nie sposób przyjąć, iż w sytuacji, gdy organ udzielający zezwolenia określił precyzyjnie obszar prowadzonej działalności jego zakres jest szerszy niż wynikający z zezwolenia. Przyjęcie innej interpretacji przeczyłoby dyspozycji wskazanego przepisu i powodowałoby nieuprawnione rozszerzenie zakresu wydanego zezwolenia. Skoro więc w niniejszej sprawie obszar działalności został określony jako teren Gminy Lubartów, to bez stosownej zmiany zezwolenia przedsiębiorca nie może prowadzić działalności poza obszarem tej gminy. Dokonując wykładni „obszaru działalności objętej zezwoleniem” należy mieć na uwadze, że 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” może oznaczać obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane (w tym zakresie mając na uwadze aktualne orzecznictwo sądowno-administracyjne nie można podzielić zawężenia obszaru działalności tylko do jednej gminy). W ten sposób zapewniona zostanie realizacja zadania gminy polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt.

W związku z decyzją Samorządowego Kolegium Administracyjnego, w dniu 11 sierpnia 2017 r. Wójt Gminy Lubartów zawiadomił strony postępowania o tym, że przedmiotowa sprawa zostanie ponownie rozpatrzona oraz poinformował o możliwości złożenia dodatkowych dowodów w sprawie i możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a także wskazał, iż zgodnie z Kodeksem Postępowania Administracyjnego istnieje możliwość przeprowadzenia mediacji. W dniu 4 września 2017 r. wpłynęło do tut. urzędu pismo z Kancelarii Adwokackiej Adwokat Adam Kwiatkowski, ul. Krucza 2/16, 20-022 Lublin, w którym wskazano Pana Adwokata Adama Kwiatkowskiego jako pełnomocnika Pani Małgorzaty Szumiło oraz złożono stosowne wyjaśnienia dotyczące przedmiotowej sprawy. W piśmie wskazano, że zgodnie z art. 75a ust 1 koncesja, zezwolenie, zgoda, licencja albo wpis do rejestru działalności regulowanej uprawniają do wykonywania działalności gospodarczej na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Wyjątek od powyższej zasady może zostać wprowadzony wyłącznie na mocy odrębnej ustawy i wyłącznie ze względu na nadrzędny interes publiczny. Wprowadzenie zaś wyjątku od zasady określonej w tym przepisie jest dopuszczalne tylko w przepisach ustaw odrębnych wyłącznie ze względu na nadrzędny interes publiczny. Powszechnie uznawanym poglądem w nauce prawa jak i judykaturze jest, że treść norm prawnych ograniczających uprawnienia bądź nakładających określone obowiązki powinna być jasno i jednoznacznie sformułowana. W przedmiotowej sytuacji brak jest jednoznacznej definicji pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” oraz brak jest przepisu wskazującego na ograniczenie terytorialne. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie określa legalnej definicji pojęcia obszaru działalności objętej zezwoleniem, stanowiąc jedynie, że zezwolenie na prowadzenie schroniska powinno taki obszar określać. W związku z tym pojęcie to podlega interpretacji, a ta zaś jest niejednolita, również w ramach wykładni dokonywanej przez Naczelny Sąd Administracyjny. W ww. piśmie poinformowano także, że Pani Małgorzata Szumiło posiada odrębne zezwolenia udzielone przez gminy, na terenie których prowadzi działalność. Co do działania na terenie innych gmin – Wójt Gminy Lubartów w żadnym punkcie decyzji nie sformułował nakazu przyjmowania do schroniska wyłącznie bezdomnych zwierząt z terenu gminy Lubartów, ani również nie zakazał zawierania stosownych umów z innymi gminami. Opieka nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wyłapywanie stanowi zadanie własne gminy, tym samym każda z jednostek wykonuje to zadanie we własnym zakresie. Pełnomocnik Pani Małgorzaty Szumiło wskazał ponadto, iż wniosek Stowarzyszenia Obrona Zwierząt jest nie tylko niezasadny, ale również nieracjonalny. Zastosowana przez Stowarzyszenie wykładnia opiera się na przekonaniu o konieczności budowy odrębnego schroniska w każdej gminie i negowaniu bytu schronisk obsługujących kilka jednostek samorządu terytorialnego. Wykładnia ta jest sprzeczna z podstawowym celem przepisów ustawy o ochronie zwierząt, które nakładają na gminę obowiązek zapewnienia bezdomnym zwierzętom stosownej opieki. Podkreślić należy iż żaden przepis prawa ni nakazuje gminom tworzenia schronisk dla zwierząt na własnym terenie i zagadnienia postępowania z nimi pozostawia do uregulowania w ramach przepisów gminnych. W myśl § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności

gospodarczej. Stosując wykładnię przyjętą przez Stowarzyszenie Ochrona Zwierząt, w przypadku, w którym gmina nie utworzy własnego schroniska (co jest częstym zjawiskiem, czy to z uwagi na nieekonomiczność takiego rozwiązania, brak stosownego terenu, brak wykwalifikowanej kadry), zwierzęta znajdujące się na jej terenie pozostawałyby bez stosownej opieki. Stanowiłoby to rażące naruszenie przepisów prawa oraz podstawowych zasad moralnych, nakładających na człowieka obowiązek poszanowania, ochrony i udzielenia pomocy zwierzętom bezdomnym. W razie wątpliwości co do znaczenia przepisów prawa (po dokonaniu wykładni językowej) należy sięgnąć 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 z terenu tej gminy będzie skutkowało zaprzeczeniem celu wspomnianej regulacji (wyrok WSA w Gliwicach z 23 września 2016 r., II SA/GI 618/16). Działanie oraz motywy Stowarzyszenia budzą więc w niniejszej sprawie uzasadnione wątpliwości. Wniosek Stowarzyszenia nie dotyczy w żadnym stopniu kwestii mogących budzić zainteresowanie organizacji, której statutowym celem jest działanie na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt – tj. kwestii warunków w jakich przebywają zwierzęta oraz sposobu ich traktowania. Tymczasem schronisko funkcjonuje bez zarzutów od ponad 10 lat, zapewniając zwierzętom odpowiednie warunki oraz stosowną opiekę. Na jego terenie aktywnie działa wolontariat, dzięki któremu bezdomne zwierzęta znajdują właścicieli. Właścicielka, chcąc dodatkowo poprawić jakość świadczonych usług zdecydowała się na rozbudowę schroniska, zakupiła nowe boksy oraz podejmuje liczne starania celem udoskonalenia swojego przedsiębiorstwa tak, aby ułatwić bezdomnym zwierzętom znalezienie nowych domów, zaś ich pobyt w schronisku uczynić komfortowym. W dniu 12 września 2017 do tut. urzędu wpłynęło pismo Schroniska dla bezdomnych zwierząt w Nowodworze, do którego dołączono zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz umowy dotyczące ochrony przed bezdomnością zwierząt z gmin: Bychawa, Cyców, Głusk, Gościeradów, Kamionka, Karczmiska, Konopnica, Krasnystaw, Łuków, Mełgiew, Miedzyrzec Podlaski Miasto, Miedzyrzec Podlaski Gmina, Niedźwiada, Opole Lubelskie, Parczew, Puchaczów, Rejowiec, Samaki, Spiczyn, Terespol, Trawniki, Uścimów.

Biorąc pod uwagę powyższe, nie sposób podzielić stanowisko Samorządowego Kolegium Odwoławczego, że okoliczności przyjmowania do schroniska w Nowodworze zwierząt wylapanych poza granicami Gminy Lubartów stanowią o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu znak RGN.6233.1.2016, Wójta Gminy Lubartów z dnia 08.06.2016 r. Wójt Gminy Lubartów w decyzji z dnia 08.06.2016 r., znak: RGN.6233.1.2016, określił obszar działalności objętej zezwoleniem jako teren wydzielonego Miejskiego Wysypiska Odpadów Komunalnych w Nowodworze gm. Lubartów na części działek nr ewid. 472, 473/1 oraz na działce nr ewid. 473/2 w Nowodworze, gm. Lubartów, przy tym nie wskazał skąd mają pochodzić bezdomne zwierzęta, którym zapewniana jest opieka w ww. schronisku. W tym przypadku „obszar działalności objętej zezwoleniem” odnosi się wyłącznie do miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, a nie do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2015 r., sygn. akt II OSK 390/14).

Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ochrona przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenie schroniska to dwie różne działalności, niezależne od siebie i prowadzone w oparciu o odrębne zezwolenia. Zezwoleń takich w drodze decyzji administracyjnej, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz 6, udziela wójt, właściwy ze względu na miejsce prowadzenia usługi. Zgodnie z art. 9 ust 1 pkt 2 zezwolenia takie powinny określać obszar działalności objętej zezwoleniem. Problematiczne jest

zdefiniowanie terminu „obszar działalności objętej zezwoleniem”. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie określa legalnej definicji pojęcia obszaru działalności objętej zezwoleniem, w związku z tym pojęcie to podlega interpretacji, a ta zaś jest niejednolita, również w ramach wykładni dokonywanej przez Sądy Administracyjne (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 23 marca 2017 r., sygn.. akt II SA/Ke 56/1).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 marca 2015 r., (sygn.. akt II OSK 2136/13) wskazuje, 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. Podobnie do kwestii opieki nad bezdomnymi zwierzętami odnosi się ustawa o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1840), która w art. 11 ust 1, wskazuje, że zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin. Ustawa zabrania przy tym odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt. Jeszcze raz należy rozróżnić udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony nad bezdomnymi zwierzętami i w tym zakresie Wójt Gminy Lubartów oraz Wójtowie/Burmistrzowie gmin m.in.: Bychawa, Cyców, Glusk, Gościeradów, Kamionka, Karczmiska, Konopnica, Krasnystaw, Łuków, Mełgiew, Miedzyrzec Podlaski Miasto, Miedzyrzec Podlaski Gmina, Niedźwiada, Opole Lubelskie, Parczew, Puchaczów, Rejowiec, Sarnaki, Spiczyn, Terespol, Trawniki, Uścimów zezwolili Małgorzacie Szumilo prowadzącej schronisko w Nowodworze na wylapywanie takich zwierząt z terenu ww. gmin, od zezwolenia na prowadzenie schroniska i określenia jako obszaru działalności schroniska - terenu wydzielonego Miejskiego Wysypiska Odpadów Komunalnych w Nowodworze gm. Lubartów na części działek nr ewid. 472, 473/1 oraz na działce nr ewid. 473/2 w Nowodworze, gm. Lubartów. Należy rozumieć w ten sposób, że schronisko jako obiekt prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, winno być usytuowane konkretnie na działkach nr ewid. 472, 473/1, 473/2 w miejscowości Nowodwór, gmina Lubartów. Określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt jako teren całej gminy Lubartów lub teren innych gmin, skutkowało by, tym, że fizyczne zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom – tj. przetrzymywanie, pielęgnacja, karmienie mogło by odbywać się w dowolnym miejscu na terenie gminy/gmin, co ze względu na charakter działalności i związane z nią uciążliwości byłoby zupełnie nieracjonalne.

Jak zauważa Samorządowe Kolegium Odwoławcze, rada gminy wypełniając obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywania, określa w drodze uchwały, corocznie do 31 marca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, zawierający koszty jego realizacji (ponoszone przez gminę). Gmina Lubartów posiada taki program uchwalony Uchwałą nr XXVIII/194/17 Rady Gminy Lubartów z dnia 27 marca 2017 r. Podobnie inne gminy współpracujące ze schroniskiem w Nowodworze powinny posiadać programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jednak fakt posiadania przez te gminy ww. programu nie może być przedmiotem kontroli przez Gminę Lubartów.

Biorąc pod uwagę powyższe, w tym przyznając rację wyjaśnieniom złożonym przez pełnomocnika Pani Małgorzaty Szumiło orzeczono jak w sentencji.

**WÓJT**  
*mgr inż. Krzysztof Kopyś*

Od niniejszej decyzji służy Stronie odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie za pośrednictwem organu wydającego decyzję w terminie 14 dni od jej otrzymania.

Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów
2. Kancelaria Adwokacka Adwokat Adam Kwiatkowski, ul. Karczka 2/16, 20-022 Lublin
3. Schronisko Dla Bezdomnych Zwierząt, Małgorzata Szumiło, Nowodwór, 21-100 Lubartów
4. a/a.