



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, 07.06.2017 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Lublinie

za pośrednictwem

Wójta Gminy Lubartów

Odwołanie od decyzji Wójta Gminy Lubartów

z dnia 04.05.2017 r., znak: RGN.6233.1.2017

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 Lubartów z dnia 04.05.2017 r., znak: RGN.6233.1.2017 (doreczony dnia 24.05.2017 r.), odmawiającej cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Lubartów z dnia 08.06.2016 r., znak: RGN.6233.1.2016, zezwalającą Małgorzacie Jadwidze Szumilo na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w Nowodworze, gm. Lubartów.

Skarżący wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Decyzji tej skarżący zarzuca naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: u.c.p.g.), poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia, w sytuacji kiedy przedsiębiorca, który je uzyskał, dopuszcza się naruszania warunków określonych w zezwoleniu.

Uzasadnienie

1.

Na wstępie podkreślić należy, iż przedmiotem wniosku skarżącego z dnia 27.02.2017 r. było wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Lubartów z dnia 08.06.2016 r., znak: RGN.6233.1.2016, zezwalającą Małgorzacie Jadwidze Szumiło na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Celem wnioskującego Stowarzyszenia było zbadanie legalności działania przedsiębiorcy prowadzącego schronisko dla zwierząt w Nowodworze pod kątem przestrzegania warunków określonych w w/w zezwoleniu. Natomiast zezwolenie, na które powołuje się organ I instancji w uzasadnieniu skarżonej decyzji – na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, udzielone decyzją z dnia 08.06.2016 r., znak: RGN.6233.2.2016, pozostaje poza zakresem wniosku skarżącego, głównie z tej przyczyny, iż zadanie gminy „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” zostało przez ustawodawcę uchylone w 2011 r., zatem nie pozostaje aktualnie (od dnia 01.01.2012 r.) w żadnym związku z zadaniem określonym w ustawie z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwanej dalej: u.o.z.) jako „zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wylapywanie”. Fakt, iż zadanie to usunięte zostało z katalogu zadań gmin najwyraźniej do dzisiaj nie został dostrzeżony przez Wójta Gminy Lubartów.

W przepisach prawa nigdzie i nigdy (zarówno przed, a tym bardziej po dniu 01.01.2012 r.) nie wskazano, co należy rozumieć przez „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami”. Z pewnością jednak na krytykę zasługuje całkowicie chybiona teza, jakoby ochrona przed bezdomnymi zwierzętami polegała na wylapywaniu bezdomnych zwierząt, co sugeruje organ w uzasadnieniu skarżonej decyzji. Utożsamianie tych pojęć jest nieprawidłowe z następujących powodów:

- Wylapywanie bezdomnych zwierząt nie jest działalnością regulowaną i nie wymaga zezwolenia organu gminy, jak to wynika z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt;
- Wylapywanie bezdomnych zwierząt celem umieszczenia ich w schronisku nigdy nie służyło „ochronie przed”, a „ochronie zwierząt”, zgodnie z art. 11 u.o.z., a rozporządzenie w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt, stanowi akt wykonawczy do u.o.z., a nie do u.c.p.g. Zasadniczo inny jest więc przedmiot ochrony, dlatego łączenie wylapywania bezdomnych zwierząt celem umieszczenia ich w schronisku z „ochroną przed bezdomnymi zwierzętami” nie ma żadnych podstaw logicznych ani prawnych. Wylapywanie bezdomnych zwierząt i umieszczanie ich w schroniskach jest zadaniem własnym gmin określonym w u.o.z. Celem i dobrem chronionym w tak określonym zadaniu jest dobro samych wylapywanych zwierząt, a nie jakieś inne dobro, które trzeba chronić przed nimi, szczególnie, że schroniska dla zwierząt definiowane są w u.o.z. jako miejsca opieki nad nimi, a nie ochrony przed nimi.

2.

W tym miejscu, dla porządku przypomnieć należy, iż w pkt 2 przedmiotowej decyzji określono obszar działalności objętej zezwoleniem jako *teren wydzielony 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 rozumieć należy:

- albo teren wydzielony z 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.

W każdym razie możliwie najszerszej zakreślonym obszarem działalności objętej przedmiotowym zezwoleniem jest „teren gminy Lubartów”.

Tymczasem przyjmowanie do schroniska w Nowodworze zwierząt pochodzących z terenu innych gmin niż Gmina Lubartów, nie jest, zdaniem organu I instancji, naruszaniem warunków zezwolenia. Uzasadniając odmowę cofnięcia zezwolenia organ zdaje się za „obszar działalności objętej zezwoleniem” przyjmować „miejsce prowadzenia działalności, czyli usytuowanie obiektów, w których prowadzone jest schronisko”. Organ błędnie utożsamia więc dwa całkowicie różne pojęcia występujące w u.c.p.g. - „obszar działalności” i „miejsce świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.).

Rozróżnienie tych pojęć na poziomie ustawy jest zgodne z zasadą racjonalnego ustawodawcy (który na określenie różnych zjawisk używa różnych pojęć) oraz z systemową wykładnią tego zagadnienia zawartą w przepisach u.c.p.g. U.c.p.g., na podstawie której udzielane są zezwolenia na prowadzenie schronisk dla zwierząt, posługuje się pojęciem „obszaru działalności” w odniesieniu do usług komunalnych w 13 różnych przepisach, ale zawsze w znaczeniu części lub całości terytorium właściwej gminy. Ustawa posługuje się również pojęciem „miejsca świadczenia usług” w znaczeniu lokalizacji jakiegoś zakładu na terytorium gminy, wywodząc z tego właściwość jej wójta/burmistrza/prezydenta do wydania zezwolenia. Utożsamienie znaczenia tych pojęć jest więc oczywiście bezpodstawne.

Natomiast ograniczenie działalności zakładu (w tym przypadku schroniska dla zwierząt) do obszaru właściwej gminy wynika wprost z przepisu art. 3 ust. 2 u.c.p.g., który mówi, że *gminy zapewniają 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.

Co istotne, organ starannie zignorował fakt istnienia (wskazanego przecież we wniosku skarżącego) wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, dot. cofnięcia zezwolenia dla przedsiębiorcy prowadzącego schronisko, do którego to wyroku organ nie odniósł się ani jednym słowem. Orzeczenie to zapadło w analogicznym stanie faktycznym i identycznym stanie prawnym, jak w niniejszej sprawie. NSA odkodował w nim pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, którym w przypadku schronisk dla bezdomnych zwierząt jest

obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane (str. 11 uzas. *in fine*).

Ponieważ określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem stanowi obligatoryjny element zezwolenia, łamanie przez przedsiębiorcę tego zapisu stanowi dotkliwe naruszenie warunków zezwolenia:

Nie sposób zatem zgodzić się z konkluzją, iż przyjmowanie zwierząt do schroniska prowadzonego na terenie Gminy Braszewice a wylapanych poza granicami tej Gminy nie wskazuje na naruszenie udzielonego zezwolenia. (str. 12 uzas.).

Zapadły na tle tego orzeczenia NSA, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22.09.2015 r., sygn. akt II SA/Łd 559/15, tłumaczy to tak, że skoro odławianie bezdomnych zwierząt i ich umieszczanie w schronisku odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a u.o.z., to umocowanie przedsiębiorcy do sprawowania opieki nad tymi zwierzętami w imieniu gminy musi się ograniczać do terenu danej gminy, gdyż władztwo gminy odnosi się tylko do jej terytorium:

A zatem tak odławianie zwierząt jak i prowadzenie schroniska dokonuje się na podstawie aktów określonych organów danej gminy i zamyka się w granicach tej gminy. Konsekwentnie zezwolenie udzielone Longinowi Siemińskiemu mogło się odnosić wyłącznie do powyższego zakresu. Wobec powyższego – powtarzając za Naczelnym Sądem Administracyjnym – należy uznać, że 'obszar działalności objętej zezwoleniem' to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. Z tego powodu okoliczność przyjmowania do schroniska zwierząt w Wojtyszkach wylapanych poza granicami Gminy Braszewice stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy. (str. 10 uzas.)

Na uwagę zasługuje również kolejny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18.05.2017 r., sygn. akt II SA/Łd 154/17:

(...) Oznacza to tym samym, iż przyjmowanie, odławianie bezpańskich zwierząt z terenu ościennych gmin, jak wskazywała strona skarżąca, wskazuje na przekroczenie warunków określonych w decyzji Wójta Gminy K. z dnia [...] zezwalającej na prowadzenie działalności w formie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Z uwagi na powyższe stwierdzić należy, iż organy administracji publicznej dokonały w okolicznościach niniejszej sprawy błędnej wykładni pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem", zawartego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy, co

skutkowało brakiem analizy w kierunku rozstrzygnięcia, czy faktycznie prowadzący schronisko naruszył warunki udzielonego mu przez gminę zezwolenia, co wskazuje na naruszenie art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.

Nie sposób zgodzić się z argumentacją Kolegium, że za prezentowanym przez organy rozumieniem "obszaru działalności" przemawia wykładnia celowościowa, wskazująca na zasadność przyjmowania zwierząt z terenu innych gmin niż ta, która wydawała zezwolenie i na której terenie schronisko się znajduje, z uwagi na dobro zwierząt i ich ochronę przed niehumanitarnym traktowaniem.

W niniejszej sprawie niewątpliwym jest więc, że:

- obszar działalności schroniska dla zwierząt, na którą zezwała decyzja Wójta Gminy Lubartów z dnia 08.06.2016 r., znak: RGN.6233.1.2016, należy odnieść do terenu Gminy Lubartów;
- zgodnie z powyższym orzecznictwem sądownoadministracyjnym, „obszar prowadzenia schroniska” odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt umieszczonych następnie w schronisku;
- do schroniska prowadzonego w Nowodworze przez przedsiębiorcę Małgorzatę Szumiło przyjmowane są zwierzęta z min. 30 gmin z 2 województw.

W świetle powyższego oczywistym jest więc naruszenie przez organ I instancji art. 9 ust. 2 u.c.p.g., poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia, w sytuacji kiedy organ ma świadomość, że przedsiębiorca, który je uzyskał, nie wypełnia określonych w nim warunków. Tymczasem prawidłowo organ winien wezwać przedsiębiorcę do zaniechania naruszania tych warunków, a w przypadku braku reakcji cofnąć zezwolenie.

Z uwagi na powyższe odwołanie niniejsze jest konieczne i usprawiedliwione.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz