

Lublin, dnia 16 maja 2022 r.

SKO.41/2086/SD/2022

Decyzja

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 maja 2022 r. przez Skład Orzekający:

Paweł Sadowski	– Przewodniczący, sprawozdawca
Maciej Gapski	– Członek
Jacek Rudny	– Członek

odwołania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt od decyzji z dnia 23 października 2017 r. znak: RGN.6233.1.2017 wydanej przez Wójta Gminy Lubartów w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją znak: RGN.6233.1.2016 z dnia 8 czerwca 2016 r., na prowadzenie przez Małgorzatę Szumiło schroniska dla bezdomnych zwierząt

na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r., poz. 888)

orzeka

utrzymać zaskarżoną decyzję w mocy

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją organ I instancji odmówił cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją znak: RGN.6233.1.2016 z dnia 8 czerwca 2016 r., na prowadzenie przez Małgorzatę Szumiło schroniska dla bezdomnych zwierząt. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, iż po przeprowadzeniu postępowania nie znalazł podstaw do uchylenia zezwolenia.

Odwołanie od decyzji wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt nie zgadzając się z wydanym rozstrzygnięciem oraz zarzucając naruszenie przepisów prawa procesowego i prawa materialnego. W swoim stanowisku skarżące Stowarzyszenie wskazało, że organ I instancji dokonał niewłaściwej interpretacji pojęcia obszaru działalności i miejsca świadczenia usług, a w konsekwencji bezpodstawnie uznał, że wyłapywanie przez prowadzącą schronisko zwierząt poza obszarem gminy nie stanowi naruszenia obowiązujących przepisów. W sytuacji, gdy prowadząc schronisko skarżąca nie przestrzega udzielonego zezwolenia, w opinii Stowarzyszenia, należało uchylić udzielone jej zezwolenia na prowadzenie działalności regulowanej. Stowarzyszenie wywodzi w oparciu o obowiązujące przepisy, że przedsiębiorca prowadzi schronisko poza obszarem wynikającym z udzielonego zezwolenia.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze po rozpatrzeniu wniesionego odwołania, zważyło, co następuje.

Immanentnym elementem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, a więc też zadaniem gminy, jest odławianie bezdomnych zwierząt i zapewnienie im miejsca w schronisku. Na gminie spoczywa zatem szczególna powinność stworzenia na swoim terenie warunków niezbędnych do realizacji tego zadania. Gmina winna zorganizować własne wykonawstwo, bądź powierzyć innemu podmiotowi zadanie o charakterze lokalnym. Wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia określa rada gminy w drodze uchwały. W ramach realizacji zadań z zakresu samorządu gminnego ta jednostka samorządu terytorialnego może udzielać zezwolenia na prowadzeni schroniska dla bezdomnych zwierząt, bowiem działalność taka jest działalnością regulowaną. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej jako up.c.g.) 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.

Przepis art. 9 ust. 1 u.p.c.g. wskazuje na treść i czas obowiązywania zezwolenia, stwierdzając, że 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 szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

Należy zauważyć, że podmiot wykonujący zezwolenie udzielone w zakresie działalności objętej art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy tylko wówczas może naruszyć warunki zawarte w takim zezwoleniu, jeżeli są one w nim wyraźnie określone.

W kontrolowanej sprawie zezwolenie udzielone Małgorzacie Szumiło na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt nie zawiera warunku wprowadzającego wyłączność w zakresie przyjmowania zwierząt jedynie z terenu Gminy Lubartów. Decyzja ta nie ogranicza też prawa przedsiębiorcy do zawierania umów z organami innych gmin na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie tych gmin.

Dalej należy wskazać, że pojęcie "obszar działalności objętej zezwoleniem", o którym mowa w przywołanej wyżej regulacji, a którego wskazanie jest immanentnym elementem zezwolenia na prowadzenie działalności regulowanej, nie odnosi się miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, lecz wyłącznie do miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom. Chodzi o usytuowanie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 8 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 445/19; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1903/19, CBOSA). Należy zauważyć, że zgodnie z zawartą w art. 4 pkt 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, definicją "schroniska dla zwierząt", jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Ustawa ta definiuje również pojęcie "zwierzęta domowe" i "zwierzęta bezdomne" (art. 4 pkt 16), wyjaśniając, że są to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zwierzętami domowymi są zaś zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17). W świetle obowiązujących przepisów schronisko należy rozumieć jako element stateczny definicji schroniska dla bezdomnych zwierząt, jako obiekt, w którym bezdomne zwierzę znajdzie schronienie, bez względu na miejsce, miejscowość, w której zostanie odnalezione, odłowione czy porzucone. Inne rozumienie omawianego pojęcia prowadziłoby do absurdalnej sytuacji, stojącej w sprzeczności z ideą ustanowienia instytucji w postaci schronisk dla bezdomnych zwierząt, które przecież mają umożliwić opiekę nad zwierzętami, które nie mają właściciela, a co za tym idzie - stałego domu i opiekuna (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 1 września 2016 r., sygn. akt II SA/Ke 417/16, CBOSA).

Z powyższych definicji wynika, że schronisko stanowi obiekt, w którym bezdomne zwierzę znajdzie schronienie, bez względu na miejsce (miejscowość), w której zostanie odnalezione, odłowione czy porzucone. Inne rozumienie tego pojęcia prowadziłoby do sytuacji sprzecznej z ideą ustanowienia instytucji schronisk dla bezdomnych zwierząt, które mają umożliwić opiekę nad zwierzętami, które nie mają właściciela, a co za tym idzie - stałego domu i opiekuna (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 6 dnia lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 1855/18, CBOSA). Taka interpretacja pojęcia "obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt" nie stoi w sprzeczności z wynikającym z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy wymogiem określenia w zezwoleniu przedmiotu i obszaru działalności. Zauważyć przy tym należy, że zasady

prowadzenia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami nie są w sposób wyczerpujący uregulowane wyłącznie w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż zagadnienia związane z prowadzeniem w tym zakresie działalności reguluje także ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt zostało wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rozporządzenie z 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt. Zgodnie z § 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 tego rozporządzenia organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko. Zarówno u.p.c.g., jak i ustawa o ochronie zwierząt oraz ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, nie przewidują obowiązku tworzenia na terenie każdej gminy schroniska dla bezdomnych zwierząt. Niewątpliwie zaś wykonywanie części zadań obejmujących opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt może gmina powierzyć podmiotowi niewchodzącemu w skład administracji samorządowej, tj. podmiotowi prowadzącemu schronisko dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt). Tak przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania pozwalają organom gmin na dokonywanie wyborów sposobu wykonywania zadania publicznego w zakresie, np. odławiania bezdomnych zwierząt i nie ma przeszkód, aby organ wykonawczy gminy mógł w drodze umowy powierzyć wykonywanie tego zadania podmiotowi prowadzącemu schronisko dla bezdomnych zwierząt, także wówczas, gdy schronisko to znajduje się na terenie innej gminy. Dodatkową podstawę do takiego wykonywania zadań publicznych zawiera art. 9 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1855/18, CBOSA).

Podnieść także należy, że przyjęcie stanowiska, że prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt ogranicza się tylko do terenu jednej gminy, powodowałoby, że zbędne byłoby użycie w art. 7 ust. 5 ustawy, sformułowania na obszarze "własnej gminy" odnośnie do prowadzenia przez gminne jednostki organizacyjne działalność, o której mowa w ust. 1. 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 skarżącego Stowarzyszenia. Trzeba również uwzględnić, że 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 byłoby zaprzeczeniem celu tej regulacji. Prowadziłoby bowiem do sytuacji, gdy małe gminy, w których ilość wyłapywanych zwierząt jest

niewielka (kilka, kilkanaście sztuk), nie mogłoby wykonywać swych obowiązków w tym zakresie, czego nie można uznać za humanitarne (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 618/16, CBOSA). Wszakże podkreślić wymaga, że przepisy ustawy o ochronie zwierząt są ukierunkowane na maksymalizację ochrony zwierząt niezależnie od miejsca ich pochodzenia, a więc ich wykładnia wraz z odpowiednimi przepisami u.c.p.g. nie musi prowadzić do zawężenia działalności schroniska tylko w odniesieniu do zwierząt z terenu gminy, na którym znajduje się dane schronisko (vide Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn.. akt II OSK 587/18, CBOSA). Zezwolenie na prowadzenie schroniska dla zwierząt działającego na obszarze gminy, wydanego przez organ tej gminy nie determinuje więc możliwości wyłapywania i umieszczania tam zwierząt wyłącznie z terenu gminy (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 1127/18, CBOSA).


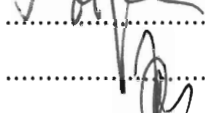

W konsekwencji powyższego należało uznać, że w rozpatrywanej sprawie nie zaistniały przesłanki cofnięcia zezwolenia. Przedmiotem udzielonego zezwolenia było prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie obszaru administracyjnego Gminy Lubartów oraz w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w Nowodworze. Z decyzji tej wynika, że działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami prowadzona jest na terenie tej Gminy, zaś działalność w zakresie prowadzenia własnego schroniska dla bezdomnych zwierząt w Nowodworze. Bezsporne jest zaś, że przedsiębiorca - zgodnie z udzielonym zezwoleniem - prowadzi schronisko, które położone jest pod wskazanym w decyzji adresem i nie prowadzi schroniska na terenie innej gminy. Jak zaś już wyżej wywiedziono, dla wykonywania warunków zezwolenia w zakresie prowadzenia schroniska, nie ma znaczenia, skąd pochodzą zwierzęta tam umieszczone, jeśli są przetrzymywane w schronisku w całości zlokalizowanym na terenie gminy, której organ wykonawczy wydał zezwolenie na jego prowadzenie. Przyjęta zatem przez skarżące Stowarzyszenie interpretacja obowiązujących przepisów jest niewłaściwa.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w osnowie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Na decyzję stronie służy prawo wniesienia skargi na jej niezgodność z prawem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie za pośrednictwem tut. Kolegium w terminie 30 dni od daty jej doręczenia. (Skargę należy składać w 2 egz.). Od skargi w niniejszej sprawie pobiera się wpis, który wynosi 200 zł. Strona ma możliwości ubiegania się na swój wniosek o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

Skład Orzekający:

1. 
2. 
3. 

Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 18-300 Jędrzejów
2. Adw. Adam Kwiatkowski, pełnomocnik Małgorzaty Szumiło, Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt, Nowodwór, 21-100 Lubartów, Kancelaria Adwokacka, ul. Krucza 2/16, 20-022 Lublin
3. Wójt Gminy Lubartów
4. a/a