



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, 24.11.2017 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Lublinie

za pośrednictwem

Wójta Gminy Lubartów

Odwołanie od decyzji Wójta Gminy Lubartów
z dnia 23.10.2017 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 23.10.2017 r., znak: RGN.6233.1.2017 (doręczonej dnia 10.11.2017 r.), ponownie odmawiającej 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 w Nowodworze, gm. Lubartów.

Skarżący wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Kwestionowanej decyzji skarżący zarzuca naruszenie przepisu:

- art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., poprzez dokonanie błędnej wykładni pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem” zawartego w 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.), co skutkowało brakiem analizy w kierunku rozstrzygnięcia, czy prowadzący schronisko dla zwierząt w Nowodworze naruszył warunki udzielonego mu zezwolenia;

– art. 9 ust. 2 u.c.p.g., poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia, w sytuacji kiedy przedsiębiorca, który je uzyskał, dopuszcza się naruszania warunków określonych w zezwoleniu.

Uzasadnienie

Na wstępie przypomnieć należy, iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie (zwane dalej: SKO), uchylając na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. poprzednią decyzję Wójta Gminy Lubartów (również odmawiającą cofnięcia przedmiotowego zezwolenia), wyraźnie wskazało, jakie okoliczności organ I instancji winien wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zalecenia te wiążą organ I instancji co do obowiązku wyjaśnienia okoliczności w nich wskazanych. I tak SKO nakazało Wójtowi Gminy Lubartów *ocenić prawidłowość prowadzonej przez Małgorzatę Szumilo działalności w zakresie przedmiotowego schroniska i podjąć czynności mając na uwadze przepis art. 9 ust. 2 u.c.p.g., w tym wezwać do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków, co jest warunkiem wstępnym cofnięcia zezwolenia* (str. 3 uzas. decyzji SKO *in fine*). Tymczasem organ I instancji nie tylko nie zastosował się do tego obowiązku i nie wykonał zaleceń SKO, ale wprost stwierdził, że nie podziela stanowiska zajętego przez SKO w tej sprawie.

1.

Organ gminy ponownie „obszar działalności objętej zezwoleniem” odniósł wyłącznie do miejsca położenia schroniska jako obiektu prowadzenia działalności (str. 4 uzas. decyzji). Tym samym organ administracyjny ponownie i uporczywie, a co najważniejsze całkowicie błędnie utożsamia dwa całkowicie różne pojęcia występujące w u.c.p.g. - „obszar działalności” (art. 8 ust. 1 pkt 2, art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.) i „miejsce świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.). W obronie tej chybionej tezy organ posiłkuje się 2 wyrokami sądów administracyjnych, nie zauważając jednak, że zapadły one w całkowicie odmiennych stanach faktycznych niż w niniejszej sprawie (postępowania o unieważnienie zezwoleń). Skarżący zmuszony jest więc powtórzyć swoje argumenty dotyczące wadliwości takiego rozumowania.

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. Ustawa na podstawie której udzielane są zezwolenia na prowadzenie schronisk dla zwierząt, posługuje się bowiem 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. Utożsamianie 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.

2.

Wójt Gminy Lubartów na podkreślenie prawidłowości swojego stanowiska przywołuje kilkakrotnie, iż przedsiębiorca prowadzący schronisko dla zwierząt w Nowodworze posiada szereg zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, udzielonych przez gminy kierujące swoje psy do tego schroniska. Wójt twierdzi wręcz, iż organy tych gmin „zezwoliły Małgorzacie Szumiło na wylapywanie” zwierząt z ich terenów (str. 5 uzas. decyzji). Jest to kolejne błędne rozumowanie, do którego skarżący odnosił się już w swoim odwołaniu z dnia 07.06.2017 r. Przede wszystkim 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”. Ponadto, 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 ich wylapywaniu, co ponownie 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, szczególne, że schroniska dla zwierząt definiowane są w u.o.z. jako miejsca opieki nad nimi, a nie ochrony przed nimi.

Co jeszcze istotniejsze, Wójtowi Gminy Lubartów umknęło najwyraźniej, że zadanie publiczne gminy bynajmniej nie ogranicza się do wylapywania bezdomnych zwierząt i umieszczania ich w schronisku, lecz obejmuje także bezterminową opiekę nad nimi po umieszczeniu w schronisku (art. 11 ust. 1 u.o.z. oraz wykonawcze rozporządzenie w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt). Schroniska nie są więc – jak zdaje się sądzić organ I instancji, bezrefleksyjnie powtarzając argumenty pełnomocnika przedsiębiorcy - niezależnymi od gmin instytucjami publicznymi, chronionymi w nieograniczony sposób zasadą swobody działalności gospodarczej, gwarantującymi opiekę każdemu, bez względu na pochodzenie bezdomnemu zwierzęciu. Schroniska są bowiem wykonawcami publicznego zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki w imieniu i na rachunek konkretnych gmin. Ten fakt wyznacza realną właściwość relacji gmina-schronisko, która powinna znajdować formalne odbicie w zezwoleniu, poprzez odpowiednie określenie miejsc pochodzenia zwierząt (tj. właśnie „obszaru działalności objętej zezwoleniem”), a następnie przestrzeganie tego zapisu.

Powyższe podkreślają przepisy również innych niż u.o.z. aktów normatywnych. I tak, 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 dopuszcza wyjątki od tej zasady, określone tylko w przepisach *ustaw odrębnych* i wyłącznie ze względu na *nadrzędny interes publiczny*. Taki właśnie wyjątek wprowadza art. 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., który w przypadku zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt nakazuje, aby w treści zezwolenia określony został obszar działalności objętej zezwoleniem. To jest właśnie przepis, który ogranicza tego rodzaju działalność gospodarczą i daje podstawy do uprawnionej ingerencji w swobodę jej wykonywania. Jeśli z jakiś przyczyn ustawodawca nakazał wskazanie w zezwoleniu obszaru działalności nim objętej i organ gminy wymóg ten zrealizował poprzez jego określenie, to warunek ten nie może być bezkarnie przez przedsiębiorcę łamany w ten sposób, że przyjmuje on do prowadzonego schroniska zwierzęta z nieograniczonej liczby dowolnych gmin. Taka realizacja nakazu ustawodawcy jest bowiem fikcją i w rzeczywistości skutkuje omijaniem 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*.

Wydawane przez organ gminy zezwolenia na prowadzenie schronisk przez przedsiębiorców są aktami stosowania prawa miejscowego, tj. uchwał rad gminnych o warunkach wydawania takich

zezwoleń (art. 7 ust. 3 u.c.p.g.). Wójt Gminy Lubartów w przedmiotowym zezwoleniu powołuje nawet to prawo miejscowe: uchwałę Nr XIV/103/16 Rady Gminy Lubartów z dnia 26.02.2016 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Lubartów. A skoro prawo miejscowe gminy może być i z zasady jest różne od prawa miejscowego innych gmin, to również akty stosowania tego prawa nie mogą naruszać prawa innych gmin do uchwalania i stosowania właściwych sobie, często odmiennych, rozwiązań prawnych dotyczących zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki. Doskonale dostrzegł to i wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13:

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. W ten tylko sposób zapewniona zostanie realizacja zadania gminy polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt.

3.

Organ I instancji, uzasadniając swoją decyzję za pełnomocnikiem przedsiębiorcy, argumentował, że przedmiotowe zezwolenie w żadnym punkcie nie formułuje nakazu przyjmowania do schroniska bezdomnych zwierząt wyłącznie z terenu Gminy Lubartów, tudzież nie zawiera zakazu przyjmowania zwierząt z terenu innych gmin. Wydaje się więc, że organ administracyjny od istnienia takiego jasno i wprost wyrażonego nakazu (zakazu) uzależnia w ogóle możliwość cofnięcia zezwolenia z powodu jego nieprzestrzegania. Dzięki temu, w ocenie organu, przyjmowanie do schroniska w Nowodworze zwierząt spoza wskazanego obszaru nie stanowi naruszenia warunków zezwolenia. Rozumowanie takie jest jednak wadliwie i musi budzić co najmniej zdziwienie, gdy wychodzi spod pióra organu administracji publicznej, który winien przecież działać na podstawie przepisów prawa.

Wymogi formułowane przez organ względem treści zezwolenia są chybione, gdyż nie znajdują uzasadnienia w przepisach prawa. Wbrew temu co twierdzi autor skarżonej decyzji, niepotrzebne i niewymagane jest zamieszczanie w zezwoleniu dodatkowych nakazów, które *expressis verbis* określałyby, z jakiego terenu mają pochodzić zwierzęta umieszczane w schronisku, ani tym bardziej zakazów zawierania umów z gminami innymi niż ta, której organ wydał zezwolenie. Te oczywiste nakazy i zakazy wynikają bowiem właśnie z określenia w decyzji obszaru działalności objętej zezwoleniem. Inaczej zapis art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. byłby zbędny. Przepis ten 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, a sama działalność mogłaby być legalnie prowadzona na terenie całego kraju, a nawet (od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej) Europy. Tym sposobem do schroniska prowadzonego w Nowodworze mogłyby legalnie trafiać zwierzęta nie tylko z Gminy Terespol, Konopnica, czy Łosice, ale także np. z Rumunii, Grecji czy Portugalii, a niebawem może także z Ukrainy.

Jednak z jakiejś przyczyny ustawodawca wskazania obszaru dla działalności schroniska żąda. Niestety, odkodowania powodów tego żądania Wójt Gminy Lubartów, pomimo obszerności uzasadnienia swojej decyzji, starannie unika. Z drugiej strony najwyraźniej nie zgadza się z uzasadnieniem tego żądania zaprezentowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny w fundamentalnym dla tego typu spraw wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13 (wyrok ten zapadł w analogicznym stanie faktycznym i identycznym stanie prawnym jak w niniejszej sprawie). Tymczasem zarówno dla skarżącego, jak i dla NSA, intencje ustawodawcy są w tym przypadku jasne: prowadzenie schronisk jest działalnością regulowaną właśnie po to, aby zapewnić właściwe wykonywanie zadań publicznych, a ograniczenia w przyjmowaniu zwierząt i zapewnienie odpowiedzialności nadzorczej organu wydającego zezwolenie są tu na pierwszym planie i służą dobru zwierząt, misji schronisk, a przez to interesowi społecznemu, na którego straży stoi skarżący (wbrew chybionym dywagacjom pełnomocnika przedsiębiorcy prowadzącego schronisko). Za oderwane od przedmiotu sprawy oraz przepisów prawa należy więc uznać twierdzenia uzasadnienia decyzji, jakoby ograniczenie obszaru, z jakiego mogą do schroniska trafiać bezdomne zwierzęta, godziłoby w interes zwierząt oraz w ich ochronę przed niehumanitarnym traktowaniem. Tymczasem jest dokładnie na odwrót – wymóg wskazania w zezwoleniu obszaru działalności, a następnie przestrzeganie tego warunku zezwolenia stanowią formalne ramy prawne, pełniące funkcję gwarancyjną wobec praw zwierząt do należytego traktowania.

4.

Ostatecznie wspomnieć należy, że NSA w w/w wyroku abstrahuje od okoliczności zapewnienia bądź niezapewnienia zwierzętom w schronisku odpowiednich warunków i opieki oraz wyników kontroli takiej opieki (argument podejmowany przez skarżony organ), jako nie mających merytorycznego znaczenia dla sprawy cofnięcia zezwolenia z powodu nieprzestrzegania przez przedsiębiorcę obszaru działalności prowadzenia schroniska dla zwierząt. Dlatego całkowicie niezrozumiale jest uzasadnianie przez organ I instancji swojej decyzji takimi irrelevantnymi dla istoty

wniosku skarżącego kwestiami, co wskazuje, że organ (jak również pełnomocnik przedsiębiorcy) nie pojmuje *ratio legis* art. 9 ust. 2 u.c.p.g.

Zupełnie na marginesie skarżący wskazuje, że na 663 psy przyjęte do schroniska w Nowodworze w 2016 r. (w tym tylko 53 psy z Gminy Lubartów – *vide* w załączniku informacja gminna) padło 120 sztuk, poddano eutanazji 12 sztuk, a zbiegły 3 sztuki. 20% wskaźnik utraceń jest znacznie wyższy niż przeciętnie występujący w innych polskich schroniskach (11%). Dla porównania wskaźnik ten dla przedmiotowego schroniska w 2015 r. wynosił 14%. Obiektywne dane Inspekcji Weterynaryjnej (w załączniku) podważają więc wiarygodność entuzjastycznych zapewnień pełnomocnika przedsiębiorcy prowadzącego schronisko w Nowodworze o rzekomo znakomitych warunkach tam panujących.

Z uwagi na powyższe odwołanie niniejsze jest konieczne i usprawiedliwione.

W załączeniu:

- informacja gminna

- raport z wizytacji schroniska dla zwierząt w Nowodworze za 2016 r.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz