



WYROK

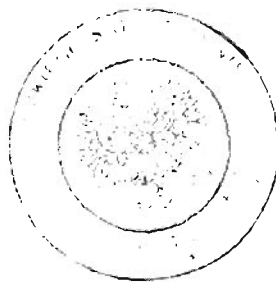
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Tadeusz Lipiński
Sędziowie	Sędzia WSA Adam Matuszak (spr.) Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk
Protokolant	Referent Małgorzata Gaida

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 lutego 2018 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie
z dnia 7 sierpnia 2017 r., nr SKO.61.37.2017
w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony
nad bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt
oddala skargę.



ref. M. Gaida

UZASADNIENIE

Decyzją nr 1/2014 z dnia 24 listopada 2014 r. Wójt Gminy Mrągowo (dalej jako: „organ pierwszej instancji”) zezwolił Tomaszowi Wieleba (dalej jako „przedsiębiorca”) na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Mrągowo oraz na prowadzenie Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Bagienicach.

Stowarzyszenie „Obrona Zwierząt” w Jędrzejowie (dalej jako: „Stowarzyszenie”) zwróciło się do organu pierwszej instancji z wnioskiem o cofnięcie powyższego zezwolenia. Podniosło, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/OI 453/16, którym oddalono skargę Stowarzyszenia na decyzję organu odwoławczego wydaną w przedmiocie stwierdzenia nieważności opisanej wyżej decyzji, stwierdził, że przedmiotowe zezwolenie określa obszar działalności schroniska i jest nim teren Gminy Mrągowo, w miejscowości Bagienice Małe, na działce nr 170/3. Stowarzyszenie zaznaczyło, że jest to zgodne z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1289, z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, z których 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. Przedsiębiorca natomiast, zdaniem Stowarzyszenia, przynajmniej od 2010 r. prowadzi schronisko dla bezdomnych zwierząt poza obszarem Gminy Mrągowo, gdyż od lat współpracuje z około 10 gminami, wskutek czego, wbrew zapisom zezwolenia, przyjmuje ok. 150 psów rocznie spoza Gminy Mrągowo. W ocenie Stowarzyszenia, przyjmowanie do schroniska w Bagienicach zwierząt spoza Gminy Mrągowo jest nielegalne, co winno skutkować wszczęciem postępowania w sprawie jego cofnięcia.

Decyzją nr 1/2017 z dnia 10 maja 2017 r. organ pierwszej instancji odmówił cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją tego organu Nr 1/2014 z dnia 24 listopada 2014 r. zezwalającą przedsiębiorcy na prowadzenie działalności w zakresie ochrony nad bezdomnymi zwierzętami oraz na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

W uzasadnieniu decyzji organ stwierdził, że kwestionowana decyzja wyznacza jako miejsce prowadzenia działalności teren Gminy Mrągowo, lecz nie ogranicza zakresu działania do przyjmowania zwierząt z terenu jednej gminy. Wywiódł, że pojęcie „obszar

Sygn. akt II SA/OI 834/17

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 schroniska, w rozumieniu tego pojęcia przez stronę - chodzi tu o usytuowanie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko. Na gminie ciąży obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i jest on realizowany przez wyznaczoną w przedmiotowej decyzji firmę. Przedsiębiorstwo jako miejsce wykonywania działalności ma określoną w przedmiotowej decyzji miejscowość - Bagienice Małe, działka nr 170/3, na terenie Gminy Mrągowo. Ponieważ działalność przedmiotowego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt prowadzona jest na tym terenie, organ stwierdził brak podstaw do cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony nad bezdomnymi zwierzętami i na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

W złożonym od powyższej decyzji odwołaniu Stowarzyszenie zarzuciło, że organ pierwszej instancji błędnie utożsamia występujące w art. 7 ust. 6 ustawy pojęcia: „obszar działalności” i „miejsce świadczenia usług”. Rozróżnienie tych pojęć na poziomie ustawy jest zgodne z zasadą racjonalnego ustawodawcy, który na określenie różnych zjawisk używa różnych pojęć oraz z wykładnią systemową, gdyż posługuje się pojęciem „obszaru działalności” w odniesieniu do usług komunalnych w różnych przepisach w znaczeniu części lub całości terytorium właściwej gminy. Natomiast pojęcie „miejsce świadczenia usług” oznacza w ustawie lokalizację zakładu na terytorium gminy i wskazuje na właściwość jej wójta/burmistrza/prezydenta do wydania zezwolenia. Stowarzyszenie stwierdziło, że ograniczenie działalności zakładu (w tym przypadku schroniska dla zwierząt) do obszaru właściwej gminy wynika wprost z art. 3 ust. 2 ustawy.

Podniosło ponadto, że pomimo iż organ pierwszej instancji pominął, że zadaniem własnym gmin wynikającym z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk. Schroniska mogą być prowadzone przez przedsiębiorców w ramach ich działalności gospodarczej. Skoro zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki nie jest przypisane schroniskom, lecz gminom, to prawidłowa realizacja tego zadania publicznego wymaga, aby działalność schronisk była ściśle związana z właściwością terytorialną gmin, tj. ich kompetencjami i odpowiedzialnością. Schronisko dla zwierząt, w znaczeniu potocznym, kojarzone jest z miejscem świadczenia usług (utrzymywania zwierząt), lecz skoro ustawodawca osobno nakazał określić w zezwoleniu „obszaru działalności”, to oznacza to

Sygn. akt II SA/OI 834/17

obszar pochodzenia zwierząt. W przeciwnym razie należałoby przyjąć, że ustawodawca wyobrażał sobie schronisko jako zakład o powierzchni całej gminy, albo też, że dopuszczał, by organ gminy zezwalał przedsiębiorcy na działalność na terenie gminy obcej. Stowarzyszenie stwierdziło, że w stanie faktycznym sprawy obszar działalności schroniska dla zwierząt, na którą zezwala decyzja z dnia 24 listopada 2014 r., należy odnieść do terenu Gminy Mrągowo. Obszar prowadzenia schroniska odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt umieszczanych następnie w schronisku, a do przedmiotowego schroniska przyjmowane są zwierzęta z 10 gmin.

Decyzją z dnia 7 sierpnia 2017 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie (dalej jako „Kolegium” lub „organ odwoławczy”) utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu decyzji Kolegium stwierdziło, że istotne znaczenie dla załatwienia sprawy ma ustalenie, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy, czy przedsiębiorca nie wypełnia warunków określonych w zezwoleniu, którego cofnięcia domaga się Stowarzyszenie. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 2 ustawy jedynie niewypełnianie przez przedsiębiorcę warunków określonych w zezwoleniu może stanowić podstawę do jego cofnięcia. Zdaniem Kolegium, analiza treści zezwolenia z dnia 24 listopada 2014 r. prowadzi do wniosku, że nie zawiera ono zapisu wskazującego wprost, że zwierzęta znajdujące się w schronisku dla bezdomnych zwierząt w Bagienicach Małych mają pochodzić tylko i wyłącznie z terenu Gminy Mrągowo. Jak również nie zawiera zakazu zawierania umów na przyjmowanie zwierząt innych gmin niż gmina, na której terenie znajduje się schronisko. Uznając za uzasadnione twierdzenie, że działalność określona w zezwoleniu z dnia 24 listopada 2014 r. dotyczy obszaru administracyjnego Gminy, wskazało, że przyjmowanie do schroniska zwierząt spoza terenu tej gminy nie stanowi naruszenia postanowień zezwolenia. Warunki określone w zezwoleniu nie zawierają zapisu ograniczającego czy wprowadzającego wyłączenie w zakresie przyjmowania zwierząt jedynie z Gminy Mrągowo. W ocenie Kolegium odróżnić należy bowiem sytuację określoną w art. 9 ust. 2 ustawy, tj. niewypełnianie warunków określonych w zezwoleniu, uzasadniające jego cofnięcie, od działania bez zezwolenia, którego konsekwencje określone zostały w art. 10 ustawy, stanowiącym, że kto prowadzi działalność określoną w art. 7 bez zezwolenia podlega karze aresztu lub karze grzywny. Taka sytuacja miałaby miejsce wyłącznie, gdyby przedsiębiorca prowadził na terenie innych gmin działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami bez zezwolenia, co nie ma znaczenia z punktu widzenia

Sygn. akt II SA/OI 834/17

niniejszej sprawy, gdyż przedsiębiorca posiada zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie ochrony nad bezdomnymi zwierzętami i prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Mrągowo.

W złożonej skardze Stowarzyszenie podtrzymało argumentację zawartą w odwołaniu. Zarzuciło ponadto, że w zaskarżonej decyzji błędnie zinterpretowano pojęcie „obszar działalności objętej zezwoleniem”, w konsekwencji czego Kolegium nie przeanalizowało czy prowadzący przedmiotowe schronisko naruszył warunki udzielonego zezwolenia. Wywiodło, że z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy wynika, z jakiego terenu mają pochodzić zwierzęta i wynika zakaz zawierania umów z innymi gminami. Ograniczenie działalności schroniska dla zwierząt do obszaru właściwej gminy płynie ponadto z art. 3 ust. 2 ustawy.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko i argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2188, z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Jednocześnie zaś, zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.), zwanej dalej: „p.p.s.a.”, sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, natomiast art. 135 p.p.s.a. obliguje sąd do wzięcia pod uwagę z urzędu wszelkich naruszeń prawa.

Przeprowadzona przez Sąd kontrola legalności zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu pierwszej instancji według wskazanych wyżej kryteriów wykazała, że nie naruszają

Sygn. akt II SA/OI 834/17

one przepisów prawa. Tym samym, skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd nie podziela zaprezentowanego przez Stowarzyszenie rozumienia pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem”. Pojęcie to bowiem, w ocenie Sądu, nie odnosi się miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, a 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. Należy zauważyć, że zgodnie z zawartą w art. 4 pkt 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r. poz. 1840), definicją „schroniska dla zwierząt”, jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2017 r. poz. 1855, z późn. zm.). Ustawa ta definiuje również pojęcie „zwierzęta domowe” i „zwierzęta bezdomne” (art. 4 pkt 16), wyjaśniając, że są to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabląkały 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). Z przywołanych 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 omawianego pojęcia prowadziłoby do sytuacji stojącej w rażącej sprzeczności z ideą ustanowienia instytucji schronisk dla bezdomnych zwierząt, które przecież mają umożliwić opiekę nad zwierzętami, które nie mają właściciela, a co za tym idzie - stałego domu i opiekuna.

Przedstawiona interpretacja pojęcia „obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt” nie jest sprzeczna z wynikającym z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy wymogiem określoną w zezwoleniu przedmiotu i obszaru działalności. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (pkt 3) oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (pkt 4) - wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Wydane zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy).

W konsekwencji powyższego należało uznać, że w rozpatrywanej sprawie nie

Sygn. akt II SA/OI 834/17

zaistniały przesłanki cofnięcia zezwolenia. Stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy, jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków, organ, który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania.

Przedmiotem udzielonych decyzją z dnia 24 listopada 2014 r. zezwoleń jest prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Mrągowo oraz w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w Bagienicach. Z decyzji tej wynika, że działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami prowadzona jest na terenie Gminy Mrągowo, zaś działalność w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt będzie prowadzona w schronisku zlokalizowanym w Bagienicach Małych na działce nr 170/3.

W sprawie bezsporne jest, że przedsiębiorca – zgodnie z udzielonym zezwoleniem - prowadzi schronisko, które jest położone na opisanej w decyzji działce na terenie Gminy Mrągowo i nie prowadzi schroniska na terenie innej gminy. Jak 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. Zasadnie też organ odwoławczy zauważył, że przedmiotowe zezwolenie nie zawiera zapisu ograniczającego lub wprowadzającego wyłączenie w zakresie przyjmowania zwierząt jedynie z terenu Gminy Mrągowo.

Ponadto, przedmiotowe zezwolenie nie ogranicza prawa przedsiębiorcy do zawierania umów z organami innych gmin na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie tych gmin. Stowarzyszenie nie wykazało, że przedsiębiorca bez stosownych umów zawartych z gminami, przyjmuje do prowadzonego schroniska zwierzęta z terenów spoza Gminy Mrągowo.

Dodać 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 działalności, 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

Sygn. akt II SA/OI 834/17

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 skutkuje zaprzeczeniem celu tej regulacji. Prowadziłoby bowiem do sytuacji, gdy małe gminy, w których ilość wylapywanych zwierząt jest niewielka (kilka, kilkanaście sztuk), nie mogłoby wykonywać swych obowiązków w tym zakresie, czego nie można uznać za humanitarne (tak WSA w Gliwicach w nieprawomocnym wyroku z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt II SA/GI 618/16).

W okolicznościach faktycznych i prawnych niniejszej sprawy należało uznać, że przedsiębiorca nie naruszył warunków udzielnego zezwolenia. Zasadnie zatem odmówiono cofnięcia tego zezwolenia.

W tym stanie rzeczy, wobec braku podstaw do kwestionowania zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę należało oddalić.



ref. M. Gajda