



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 11 października 2017 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie  
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Paweł Darmoń (spr.)

Sędziowie: NSA Anna Szkodzińska  
WSA Agnieszka Nawara-Dubiel

Protokolant: st. sekr. sąd. Dorota Solarz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 października 2017 r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie  
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie  
z dnia 14 marca 2017 r., znak: SKO.DG/4131/1/2017  
w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla  
bezdomych zwierząt



Na oryginalne wstawione podpisy  
Za zgodność  
Starszy Sekretarz Sądowy  
Jolanta Adamska

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 14 marca 2017 r, znak : SKO.DG/4131/1/2017 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie, po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie utrzymało w mocy decyzję Wójta Gminy Raclawice z dnia 14 stycznia 2016 r , znak : RO.6140.15.8 mocą której odmówiono cofnięcia Panu Janowi Michalskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą PLAMA Jan Michalski z siedzibą w Raclawicach zezwolenia z dnia 16 września 2011 r znak : RO.6140.1.2011 na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Raclawice. Jako podstawę prawną wskazano art. 7 ust 1 pkt 4 i ust 6 oraz art. 9 ust 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ( t. j. Dz. U z 2016 r poz. 250 z późn. zm. ) oraz art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r kodeks postępowania administracyjnego ( t. j. Dz. U. z 2016 r poz. 23 z późn. zm.)

Na uzasadnienie wskazano, że organ I instancji odmówił cofnięcia Panu Janowi Michalskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą PLAMA Jan Michalski z siedzibą w Raclawicach zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Raclawice z dnia 16 września 2011 r. Podstawą odmowy było stwierdzenie, że Jan Michalski prowadzi schronisko w miejscowości Raclawice, co zgodne jest z określonym w zezwoleniu obszarem prowadzenia działalności - „ teren gminy Raclawice ”. Do schroniska przyjmowane są również zwierzęta spoza gminy Raclawice na podstawie zawartych umów. Zdaniem organu I instancji obszar prowadzenia schroniska to miejsce położenia schroniska. Schronisko może być prowadzone tylko w miejscu położenia, chociażby zwierzęta w nim przebywające pochodziły spoza obszaru gdzie jest ono położone. To należy odróżnić od działalności polegającej na ochronie przed bezdomnymi zwierzętami, które polegać będzie na wyłapywaniu zwierząt i w tym przypadku obszarem działalności będzie obszar wyłapywania bezdomnych zwierząt.

Następnie organ odwoławczy powołał się na obowiązujące przepisy prawa.

Stosownie do art. 7 ust 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r ( Dz. U. z 1996 r , nr 132 , poz. 622 z późn. zm.) o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - Na

prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebownisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wymagane jest uzyskanie zezwolenia, a zezwolenia tego udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

Następnie przywołano Art. 9 ust 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. z 2016 r poz. 250 ze zm.) , zgodnie z którym 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.

Wreszcie przepis art. 9 ust 2 stanowi, że 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.

Kolegium nie znalazło podstaw do uznania, że z materiału dowodowego zebranego w sprawie przez organ I instancji a w szczególności z treści umów zawartych przez przedsiębiorcę z innymi Gminami innymi niż gmina Raclawice wynikałoby naruszenie warunków zezwolenia. Zdaniem Kolegium w interesie społecznym leży przede wszystkim realizacja zadania polegającego na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt. W tym kontekście cofnięcie przedsiębiorcy zezwolenia na prowadzenie takiej działalności w oparciu o przepis, który rodzi wątpliwości interpretacyjne byłoby niedopuszczalne.

W odniesieniu do podstawowego zarzutu odwołania a mianowicie prowadzenia przez Jana Michalskiego działalności „poza obszarem wynikającym z zezwolenia”

podkreślono, że nawet gdyby przyjąć, że pozwolenia wynikające z decyzji Wójta Gminy Raclawice dotyczy obszaru działalności obejmującego tylko gminę Raclawice, to przyjmowanie zwierząt spoza Gminy Raclawice, nie stanowi naruszenia zezwolenia. Z takiego określenia przedmiotu działalności nie wynikałoby, wbrew twierdzeniom odwołania, że bez naruszenia warunków takiego pozwolenia przedsiębiorca nie mógłby przyjmować do prowadzonego w oparciu o to pozwolenie schroniska bezdomnych zwierząt spoza terenu tej Gminy. Kolegium stoi na stanowisku, że zakaz taki nie wynika z żadnego przepisu prawa a nadto przeciwny wniosek w tym względzie wynika z treści art. 7 ust 5 ustawy o utrzymaniu w czystości, który stanowi, że „ Gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy działalność, o której mowa w ust 1, na zasadach określonych w ustawie nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń, o których mowa w ust, 1 ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń ”. Gdyby, zatem przyjąć że prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt ogranicza się zawsze do terenu tylko jednej, danej gminy to zbędne byłoby użycie w tym przepisie sformułowania na obszarze „ własnej gminy”. 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 odwołującego się Stowarzyszenia. Za przyjęciem stanowiska że „obszar działalności objętej zezwoleniem” w rozumieniu art. 9 ust 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu w czystości nie jest tożsamy z obszarem gminy, na której terenie położone jest objęte pozwoleniem schronisko dla bezdomnych zwierząt opowiedział się jednoznacznie NSA w Warszawie w wyroku z dnia 23 października 2015 r sygn.. akt II OSK 390/14. Kolegium analizowało również treść wyjaśnień składanych przez gminy będące stronami umów zawartych z Janem Michalskim , z których wynika że z uwagi na fakt ,iż terenie gmin nie działają schroniska, zapewnienie opieki nad bezdomnymi zwierzętami zostało powierzone schronisku działającemu w sąsiedniej gminie.

Organ odwoławczy dochodzi do wniosku, że w rozpatrywanej sprawie sposób wykonywania warunków zezwolenia nie miał charakteru aktualizującego podstawę do cofnięcia zezwolenia. Zdaniem Kolegium analiza prowadzonego postępowania wyjaśniającego nie wskazuje na żadne uchybienia. Przyjmowanie zwierząt z terenu innych gmin odbywa się na podstawie umów, których celem jest wykonanie w

schronisku leżącym na terenie Gminy Raclawice, obowiązku innych gmin związanego z przeciwdziałaniem bezdomności zwierząt.

Skargę do Sądu Administracyjnego od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie złożyło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie, zarzucając jej naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie gdyż decyzja organu I instancji została wydana z naruszeniem przepisu art. 9 ust 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zdaniem skarżącego przyjmowanie do schroniska przez prowadzącego działalność pod nazwa PLAMA Jan Michalski zwierząt spoza Gminy Raclawice stanowi naruszenie zezwolenia, które skutkować powinno cofnięciem zezwolenia. Zadaniem własnym gmin jest zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom a nie prowadzenie schronisk. Zadanie to formułuje art. 11 ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r o ochronie zwierząt. Schroniska mogą być natomiast prowadzone przez przedsiębiorców, ale w żadnym razie nie jest to zadanie przedsiębiorców. Schroniska dla bezdomnych zwierząt nie są instytucjami powołanymi dla jakiejś szczytnej idei ( dobro, ochrona zwierząt), lecz stanowią wyłącznie przejaw działalności gospodarczej. Cel działania schronisk dla bezdomnych zwierząt w ogóle nie został określony w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Twierdzenie, że schroniska dla zwierząt w rozumieniu ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach mają prawem przypisany cel „ dobra zwierząt i ich ochrony ” razi dowolnością. Skoro ustawodawca osobno nakazał określenie w zezwoleniu „ obszaru działalności ” to oznacza wskazaną część lub całość terytorium właściwej gminy, co oznacza obszar pochodzenia zwierząt. W przeciwnym razie należałoby przyjąć, że ustawodawca wyobrażał sobie schronisko jako zakład o powierzchni całej gminy albo też dopuszczał, by organ gminy zezwalał przedsiębiorcy na działalność na terenie gminy obcej. Zezwolenie dla schroniska nie dotyczy obiektów (infrastruktury), lecz działalności (prowadzenia schroniska) i związane jest z zadaniem gminy wobec bezdomnych zwierząt, określonym jako „zapewnienie opieki oraz wyłapywanie”. Interpretacja pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” utożsamiająca go z „ miejscem świadczenia usług ” ( art. 7 ust 6 ustawy o utrzymaniu czystości) musi być zdaniem skarżącego uznana za błędną. Obszar prowadzenia działalności objętej zezwoleniem to teren gminy Raclawice a miejsce świadczenia usług to Raclawice nr 91 , działka 137/1. Ustawa o czystości i porządku w gminach posługuje się pojęciem

„obszaru działalności” w znaczeniu części lub całości terytorium właściwej gminy a „miejscem świadczenia usług” w znaczeniu lokalizacji jakiegoś zakładu na terytorium tej lub innej gminy, wywodząc z tego właściwość wójta / burmistrza / prezydenta do wydania zezwolenia. Ograniczenie działalności zakładu (schroniska) do obszaru właściwej gminy wynika wprost z art. 3 ust 2 ustawy o czystości i porządku, który mówi że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie, a także z ustroju samorządu terytorialnego. SKO odrzuciło orzecznictwo NSA w którym przyjęto że obszar działalności objętej zezwoleniem (schroniska) dotyczy miejsc pochodzenia przyjmowanych zwierząt (NSA w wyroku z dnia 17 marca 2015 r, sygn. akt II OSK 2136/13) a dokładnie jest to „obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane”. Wydany na tle tego orzeczenia NSA wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 września 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 to umocowanie przedsiębiorcy do sprawowania opieki nad tymi zwierzętami w imieniu gminy musi się ograniczać do terenu całej gminy, gdyż władztwo gminy odnosi się tylko do jej terytorium. Powoływany przez SKO wyrok NSA z dnia 23 października 2015 r sygn. akt II OSK 390/14 dotyczył zasadniczo innej sprawy to jest postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt. Powołany przez SKO art. 7 ust 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozostaje bez związku z niniejszą sprawą, bowiem Jan Michalski prowadzący schronisko nie stanowi gminnej jednostki organizacyjnej Gminy Raławice, gdyż jest odrębnym od struktur tej Gminy przedsiębiorcą. Zdaniem skarżącego przepis art. 7 ust 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uwzględnia wykonywanie zadań publicznych przez gminną jednostkę organizacyjną w ramach związków lub porozumień międzygminnych, kiedy to gminna jednostka organizacyjna jakiejś gminy realizuje te zadania w imieniu i na rachunek swojej gminy oraz innych gmin skupionych w związku lub porozumieniu. Prawo daje możliwość gminnej jednostce organizacyjnej prowadzenia zadań w ramach związków lub porozumień międzygminnych również na obszarze innych gmin stąd zastrzeżenie w przepisie art. 7 ust 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, w którym mowa o prowadzeniu działalności na obszarze własnym gminy – wówczas gminna jednostka organizacyjna nie ma obowiązku uzyskania zezwolenia, chociaż musi spełniać warunki wymagane przy udzielaniu

takich zezwoleń.

Ostatecznie skarżący nie zgadza się ze sposobem w jaki SKO wyłożyło fundamentalny dla tego typu spraw wyrok NSA z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13. Wbrew stanowisku SKO w wyroku tym wskazano że 1. Obszar działalności objętej zezwoleniem w przypadku schronisk dla bezdomnych zwierząt zamyka się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane, 2. Przyjmowanie zwierząt do schroniska prowadzonego na terenie gminy, której organ wydał zezwolenie a wyłapanych poza granicami tej gminy, wskazuje na naruszenie udzielonego zezwolenia.

Fakt, że Jan Michalski zawiera umowy cywilno - prawne z szeregiem gmin nie świadczy zdaniem skarżącego, że działa w zakresie udzielonego mu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, wręcz przeciwnie świadczy to o naruszaniu warunków udzielonego zezwolenia. Przeciwnie rozumienie służyć ma zdaniem skarżącego wyłącznie ochronie interesu finansowego przedsiębiorcy, który już od 2012 r łamie warunki posiadanego zezwolenia.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie wniosło o jej oddalenie i w całości podtrzymało stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Rozpoznając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Przepis art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269) stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W świetle powołanego przepisu ustawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżoną decyzję administracyjną lub postanowienie z punktu widzenia ich zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania tej decyzji. Zgodnie z treścią art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sądy

administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, nie będąc przy tym związanym granicami skargi (art. 134 ustawy).

Dokonując kontroli zaskarżonej decyzji według tych kryteriów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie doszedł do wniosku, że skarga nie mogła odnieść zamierzonego skutku, bowiem zaskarżona decyzja jest prawidłowa w kontekście powołanych w niej obowiązujących przepisów prawa.

Zgodnie z art. 7 ust 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r ( Dz. U. z 1996 r , nr 132 , poz. 622 z późn. zm.) o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - 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. Wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać między innymi określenie przedmiotu i obszaru działalności ( art. 8 ust 1 pkt 2 ustawy). Wydane zezwolenie powinno określać między innymi przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem ( art. 9 ust 1 pkt 2 ustawy)

W niektórych orzeczeniach sądowych utożsamia się "obszar działalności objętej zezwoleniem" z miejscem prowadzenia działalności tj. z konkretną nieruchomością, na której będzie prowadzona działalność gospodarcza w postaci schroniska dla zwierząt ( NSA w wyroku z dnia 23 października 2015 r, II OSK 390/14), w innych przyjmuje się, że ten obszar to po prostu obszar danej gminy ( NSA w wyroku z dnia 17 marca 2015 r, II OSK 2136/13).

Dokonując interpretacji pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem ” stwierdzić należy - wbrew twierdzeniom strony skarżącej, że nie odnosi się on do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska. Dotyczy natomiast wyłącznie samego miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, czyli konkretnego usytuowania w terenie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko. Nie bez znaczenia jest okoliczność, że zezwolenie wydane w ramach określonych kompetencji gminnych dotyczyć może wyłącznie obszaru tej konkretnej gminy.

Takiej interpretacji pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem ”dokonał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 kwietnia 2016 r sygn. akt. II SA/Kr 147/16 , którą Skład orzekający w niniejszej sprawie w całości podziela.



W uzasadnieniu tego wyroku stwierdzono, że „ Już we wniosku z dnia 15 października 2014 r o udzielenie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt spółka Juko Sp z o.o. w Zawierciu określiła przedmiot i obszar działalności jako :„ schronisko dla zwierząt zlokalizowane w 32-329 Bolesław ul. Parkowa 60” Dalej opisowo wskazano na budynek socjalno – biurowy z wiatą , boksami i pozostałym niezbędnym wyposażeniem. To sformułowanie zostało następnie powtórzone w uzasadnieniu decyzji Wójta Gminy Bolesław z dnia 12 grudnia 2014 r: „ jako obszar działalności wnioskodawca wskazał teren działek nr 151 i nr 152 , obręb Bolesław o łącznej powierzchni 5572 m kw.” Natomiast w samym rozstrzygnięciu jednoznacznie zezwolono na „ prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Bolesław ul. Parkowa 60 , 32-329 Bolesław , zlokalizowanym na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi 151 i 152 , obręb Bolesław.” Uzasadnienie decyzji wraz z samym rozstrzygnięciem stanowią integralną całość”.

Stosownie do art. 9 ust 2 Ustawy z dnia 13 września 1996 r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. z 2016 r poz. 250 ze zm.) 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.

W rozpatrywanej sprawie te przesłanki ustawy nie zachodzą. Postępowanie wyjaśniające prowadzone przez organy obu instancji nie budzi zastrzeżeń. Zebrany w sprawie materiał dowodowy został oceniony w zgodzie z art. 77 §1 k.p.a. i art. 80 k.p.a.

Na aprobatę zasługują te argumenty Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie, w których stwierdza się, że przedmiotem udzielonego zezwolenia jest prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Jan Michalski prowadzi schronisko zlokalizowane na terenie gminy Raclawice. Przedsiębiorca ten nie prowadzi schroniska zlokalizowanego na terenie innych gmin. Przedmiotem samego zezwolenia nie jest „wyłapywanie zwierząt bezdomnych z terenu gminy”. W związku z tym nie ma znaczenia dla wykonywania warunków zezwolenia skąd pochodzą zwierzęta, jeśli są przetrzymywane w schronisku w całości zlokalizowanym na terenie gminy, której organ wykonawczy wydał zezwolenie na jego prowadzenie.

Wszystkie naprowadzone motywy sprawy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uznał, że zarzuty skargi nie zasługują na uwzględnienie, bowiem organ w zaskarżonej decyzji prawidłowo zbadał i rozważył okoliczności sprawy a następnie zastosował przepisy prawa dokonując ich właściwej wykładni. Z tych względów orzeczono jak w sentencji wyroku na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z dnia 14 marca 2012 r. poz. 270)



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność  
Starszy Sekretarz Sądowy

Jolanta Adamska