

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 24 maja 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi oddalił skargę Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 24 grudnia 2012 r. w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że zaskarżoną decyzją Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r., poz. 391), utrzymało w mocy decyzję Wójta Gminy Brąszewice z dnia 9 listopada 2012 r. o odmowie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Wojtyszki, wydanego w dniu 30 marca 2012 r. na podstawie decyzji znak. IT.6140.3.2012 Longinowi Siemińskiemu.

Jak wynika z akt sprawy, decyzją z dnia 30 marca 2012 r. Wójt Gminy Brąszewice wydał Longinowi Siemińskiemu zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Wojtyszki. Inicjatorem cofnięcia zezwolenia było Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie. Decyzją z dnia 9 listopada 2012 r. organ I instancji odmówił cofnięcia zezwolenia wyjaśniając, iż wbrew stanowisku Stowarzyszenia, nie doszło do naruszenia przez prowadzącego działalność warunków zezwolenia oraz przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, poprzez przyjmowanie do schroniska prowadzonego w miejscowości Wojtyszki, zwierząt pochodzących spoza terenu gminy Brąszewice.

Od decyzji organu I instancji odwołanie wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt zarzucając brak podstaw prawnych do przyjętej w niej interpretacji terminu obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt jako odnoszącego się wyłącznie do miejsca położenia schroniska. Skarżący uznał, iż interpretacja, przyjęta przez organ pierwszej instancji w związku z wyjaśnieniem udzielonym Longinowi Siemińskiemu w dniu 9 października 2012 r. jest błędna. W ocenie Stowarzyszenia przez „obszar działalności” schroniska dla bezdomnych zwierząt należy rozumieć obszar, z którego zwierzęta pochodzą, tj. na jakim zostały

znalezione lub złapane, co wyznacza zbiór usługobiorców danego schroniska. Z takiej prawidłowej, według skarżącego, interpretacji wynika, że Longin Siemiński narusza warunki zezwolenia, które winno być z tego powodu cofnięte. Zdaniem strony, z konstrukcji zezwoleń udzielanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że na treść zezwolenia wpływ mają ogłoszone przez organ gminy warunki, jakie każdy ubiegający się o zezwolenie przedsiębiorca musi spełniać, następnie treść wniosku przedsiębiorcy, a ostatecznie także rozstrzygnięcia zawarte w samej decyzji o zezwoleniu. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje, że wniosek przedsiębiorcy i udzielone zezwolenie na prowadzenie działalności określonej w art. 7 cyt. ustawy, winny zawierać określenie obszaru działalności. Skoro działalność polegająca na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt regulowana jest przez ten sam przepis, który odnosi się również do opróżniania zbiorników na nieczystości i ich transportu, gdzie niewątpliwie obszar świadczenia usług dotyczy rozproszonych miejsc położenia tych zbiorników, co ewidentnie nie dotyczy siedziby przedsiębiorcy, czy też zlewni nieczystości płynnych, ani też wysypiska odpadów stałych, to również obszar działalności objętej zezwoleniem na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt odnosi się do obszaru, na którym zostały ujęte bezdomne zwierzęta. Zdaniem strony z żadnego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wynika wprawdzie wprost, że wykonywanie usług komunalnych wymienionych w art. 7 ust. 3 i ust. 4 cyt. ustawy zamyka się na terytorium gminy, lecz wskazuje na to interpretacja tych przepisów. Zadania opieki nad bezdomnymi zwierzętami ustawodawca przypisał gminom, gminom również zostały przypisane uprawnienia do wydawania zezwoleń na prowadzenie schronisk. Zezwolenia udzielane są na podstawie ustalonych przez gminę warunków, które stanowią prawo miejscowe, dlatego zezwolenie dotyczyć może wyłącznie obszaru gminy. Gminy mogą realizować swoje zadania w formie porozumień międzygminnych i związków gmin, co oznacza, że zastosowanie takich form realizacji zadań własnych gmin daje podstawę do udzielenia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na obszarze działania szerszym niż terytorium gminy. Ustawodawca przewidział w art. 7 ust. 6 ustawy, iż zezwolenia udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Pojęcia „miejsce świadczenia usług” nie można utożsamiać z „obszarem działalności”. Ustawa przewiduje ujednolicone kryteria wydawania zezwoleń na inne,

analogiczne usługi komunalne, lecz w tym przypadku warunki wydawania zezwoleń są określone w rozporządzeniu ministra a nie w uchwale rady gminy, jak w sytuacji schronisk dla bezdomnych zwierząt. Za przyjętym przez skarżącego rozumieniem obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt przemawia również wykładnia historyczna omawianych przepisów, których liczne nowelizacje koncentrowały się wokół nieczystości komunalnych w powiązaniu z ustawą o odpadach. W obecnym brzmieniu ustawy, działalność dotycząca odpadów komunalnych stanowi osobny rozdział ustawy, natomiast działalność określona w art. 7 dotyczy tylko, niejako szczerkowo, nieczystości ciekłych i zwierząt. Obecnie działanie kilku schronisk na terenie jednej gminy jest rzadkością. Regułą jest przyjmowanie do jednego schroniska zwierząt z większej ilości gmin. Taka praktyka jest, w ocenie skarżącego, legalna wyłącznie w przypadku schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne, na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt. Za niezgodną z prawem uważa skarżący praktykę zawierania bezpośrednich umów między gminą w przedsiębiorcą działającym na terenie innej gminy. Rodzi to bowiem patologie na tle odpowiedzialności za „swoje” zwierzęta umieszczane w „obcym” (tj. położonym na terenie innej gminy) schronisku. Na tej podstawie Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Decyzją z dnia 24 grudnia 2012r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu utrzymało w mocy decyzję organu I instancji.

Uzasadniając Kolegium przypomniało, iż decyzją z dnia 30 marca 2012 r. Wójt Gminy Brąszewice udzielił Longinowi Siemińskiemu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy Brąszewice oraz na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Wojtyszki, dla którego jako obszar działalności określony został teren Rzeczypospolitej Polskiej. Na skutek odwołania Stowarzyszenia, Samorządowe Kolegium Odwoławcze, decyzją z dnia 23 maja 2012 r., zmieniło decyzję Wójta Gminy Brąszewice w części dotyczącej obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt i określiło ten obszar jako teren gminy Brąszewice. W związku z wnioskiem Longina Siemińskiego o wyjaśnienie treści opisanej wyżej decyzji Kolegium, postanowieniem z dnia 9 października 2012r., wyjaśniło wątpliwości co do treści użytego w decyzji określenia „Obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt - teren gminy Brąszewice” w ten sposób, iż schronisko, jako obiekt prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym

zwierzętom, winno być usytuowane w granicach administracyjnych gminy Brąszewice.

Stowarzyszenie, powołując się na art. 31 k.p.a. w związku z art. 9 ust. 2 ustawy oraz cele statutowe, tj. ochronę zwierząt, złożyło do Wójta Gminy Brąszewice wnioszek o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia Longinowi Siemińskiemu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt z powodu naruszenia warunków zezwolenia. Wnioskodawca zarzucił prowadzącemu schronisko przyjmowanie do schroniska zwierząt pochodzących spoza gminy Brąszewice, co w ocenie wnioskodawców stanowi naruszenie warunków zezwolenia, ponieważ do schroniska winny być przyjmowane wyłącznie zwierzęta z terenu gminy Brąszewice. Do schroniska w Wojtyszkach zostały przyjęte minimum 184 psy spoza gminy Brąszewice, wbrew postanowieniom zezwolenia. Skoro prowadzący schronisko przyjął zwierzęta spoza terenu gminy Brąszewice to naruszył warunki zezwolenia dotyczące obszaru prowadzonej właściwości. Stowarzyszenie wniosło również o dopuszczenie go do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a..

Przechodząc do meritum Kolegium wskazało, iż organ pierwszej instancji pismem z dnia 28 września 2012r. zawiadomił Longina Siemińskiego oraz Stowarzyszenie o wszczęciu postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w omawianym zakresie bez wskazania, czy postępowanie to zostało wszczęte z urzędu, czy na wniosek strony. Organ administracji w podstawie prawnej zawiadomienia powołał się na art. 61 § 1 i § 4 k.p.a. oraz, co zupełnie niezrozumiałe, na art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2012r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 199, poz. 1227 ze zm.), który odnosi się do postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Żądanie zawarte w piśmie Stowarzyszenia z dnia 28 sierpnia 2012r. mogło doprowadzić wyłącznie do wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie cofnięcia Longinowi Siemińskiemu zezwolenia. Tymczasem treść decyzji Burmistrza Gminy Brąszewice, zwłaszcza zaś sformułowanie użyte w komparcji („po rozpatrzeniu wniosku złożonego przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie”) oraz rekapitulacja ocen i wniosków zawartych na str. 3 uzasadnienia

(„Reasumując stwierdzić należy, że brak jest podstaw prawnych do uwzględnienia wniosku w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt”), wskazują, że organ pierwszej instancji przyjął, iż postępowanie w sprawie zostało wszczęte na skutek wniosku Stowarzyszenia. Błędne założenie, iż postępowanie w sprawie wszczął wniosek Stowarzyszenia nie miało jednak wpływu na wynik sprawy, zaś decyzję wydaną w wyniku przeprowadzonego postępowania należy uznać za prawidłową.

Przechodząc do oceny zarzutów Stowarzyszenia dotyczących naruszania przez Longina Siemińskiego warunków zezwolenia w zakresie obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt, polegającego na przyjmowaniu do schroniska psów z innych gmin, Kolegium stwierdziło, że już wcześniej, postanowieniem z dnia 9 października 2012 r. dokonało wyjaśnienia treści użytego w decyzji własnej określenia „Obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt - teren gminy Brąszewice”. Udzielone wyjaśnienie wiąże organ, który je wydał (art. 110 w związku z art. 126 k.p.a.), wobec czego poniższe rozważania stanowią jedynie pogłębienie zawartego w wyjaśnieniu stanowiska. Wskazano zatem, że użyte w decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 23 maja 2012 r., zmieniającej w części decyzję Wójta Gminy Brąszewice z dnia 30 marca 2012 r., sformułowanie „obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt - teren gminy Brąszewice”, należy rozumieć w ten sposób, iż schronisko, jako obiekt prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, winno być usytuowane w granicach administracyjnych gminy Brąszewice. Chodzi tutaj o miejsce prowadzenia działalności, co w przypadku prowadzenia schroniska wiąże się z usytuowaniem obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko dla bezdomnych zwierząt. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy zezwolenie na prowadzenie działalności uregulowanej w art. 7 ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy, w tym również prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. Ustawa nie zawiera definicji legalnej pojęcia „schronisko dla bezdomnych zwierząt”. Pojęcie „schronisko dla zwierząt” definiuje natomiast ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.), która w art. 4 pkt 25 stanowi, iż jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.). Według

Słownika Języka Polskiego PWN SA pod redakcją Witolda Doroszewskiego „schronisko” to budynek na szlaku turystycznym umożliwiający turystom odpoczynek, nocleg oraz zjedzenie posiłku, miejsce, gdzie się można schronić, przytułek dla bezdomnych zwierząt, dawniej również dom opieki nad starcami i kalekami. Przytoczone znaczenia pojęcia „schronisko” oraz „schronisko dla zwierząt” wskazują, że jest to miejsce rozumiane jako obiekt służący do schronienia, sprawowania opieki nad ludźmi i zwierzętami. Skoro więc w przypadku zezwolenia polegającego na prowadzeniu schroniska dla zwierząt wymagane jest, tak jak w przypadku innych zezwoleń określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem, to określenie tego obszaru winno być powiązane z rodzajem działalności i specyfiką jej wykonywania. Siłą rzeczy obszar działalności polegającej na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt ograniczony jest do miejsca, w którym zlokalizowany jest obiekt lub obiekty, służące do wykonywania tego rodzaju działalności. Za błędne należy uznać stanowisko Stowarzyszenia, iż obszar działalności polegającej na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt determinowany jest miejscem pochodzenia zwierząt, a ściślej, miejscem, gdzie bezdomne zwierzęta zostały ujęte. Jeżeli schronisko to miejsce, gdzie się można schronić (w rozumieniu językowym), a w przypadku zwierząt - miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami spełniające ustawowo określone warunki (w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt), to w schronisku może schronić się każdy, kto tego schronienia potrzebuje, niezależnie od tego skąd przybywa. Tylko takie rozumienie pojęcia „obszar działania” w przypadku schroniska dla bezdomnych zwierząt znajduje uzasadnienie z punktu widzenia celu jakiemu ma służyć zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt. Argumenty przytoczone w odwołaniu w żaden sposób nie podważają tego rozumowania, przeciwnie potwierdzają je. Gdyby uznać stanowisko Stowarzyszenia za słuszne, to realizacja zadania własnego gmin polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt byłaby możliwa wyłącznie poprzez zapewnienie działania schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie każdej gminy albo poprzez zawieranie porozumień międzygminnych oraz tworzenie związków gmin, co wydaje się nieracjonalne również z ekonomicznego punktu widzenia. Niezrozumiałe wydaje się stanowisko Stowarzyszenia, iż błędna w jego ocenie interpretacja obszaru działalności schroniska prowadzi do omijania celu, w jakim ta działalność została poddana

regulacji, tj. nadrzędnego interesu publicznego, polegającego na uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i ochronie zdrowia zwierząt. Ochrona zwierząt, zgodnie z literą ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003 r., Nr 106, poz. 1002 ze zm.), polega na humanitarnym ich traktowaniu poprzez, między innymi, zapewnienie im odpowiednich warunków życia, opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i ich wyłapywanie, zaś realizacja tych zadań następuje na zasadach określonych w niniejszej ustawie, w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz.U. z 2008 r., Nr 213, poz. 1342 ze zm.) oraz w przepisach wykonawczych do ww. aktów prawnych. Samo umieszczanie w prowadzonym przez Longina Siemińskiego schronisku dla bezdomnych zwierząt psów wyłapanych na terenie innych gmin nie narusza warunków zezwolenia, o ile schronisko prowadzone jest zgodnie w wymaganiami określonymi w zezwoleniu a zwierzęta przebywające w nim mają zapewnione odpowiednie warunki i opiekę (por. pkt I ppkt 4, 5, 7, 8 oraz pkt III ppkt 1 i 2 zezwolenia).

Podsumowując Kolegium stwierdziło, że warunki zezwolenia w zakresie odnoszącym się do określonego w zezwoleniu obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt jako terenu gminy Brąszewice nie zostały naruszone poprzez przyjmowanie do schroniska zwierząt wyłapanych na terenie innych gmin.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie podtrzymało argumentację odwołania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uznał skargę za nieuzasadnioną i oddalił ją na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012r., poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a.).

Sąd zaznaczył, że decyzją z dnia 30 marca 2012 r. Wójt Gminy Brąszewice zezwolił Longinowi Siemińskiemu na prowadzenie działalności w zakresie:

1. ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i wskazał obszar działalności – teren gminy Brąszewice;
2. powadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Wojtyszki, zlokalizowanym na działce nr 47/1 i wskazał obszar działalności schroniska – teren RP (przy czym decyzją z dnia 23 maja 2012 r. organ odwoławczy uchylił w/w decyzję

w części obejmującej pkt 2 zdanie 2 i orzekł „obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt – teren gminy Brąszewice”).

Jak wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rodzaje działalności wymienione w pkt 1 i pkt 2 w/w zezwolenia są niezależnymi od siebie formami działalności prowadzonej o wydane zezwolenie, dla każdej z nich może być wydane odrębne, indywidualne zezwolenie. Jak wynika z akt sprawy strona skarżąca dążyła do cofnięcia wydanego zezwolenia w zakresie pkt 2 wykazując, iż prowadzący schronisko przekroczył obszar działalności wyznaczony przywołanym zezwoleniem. Niemniej, w ocenie Sądu stanowisko obszernie wywiedzione przez organ administracji w zaskarżonej decyzji, w pełni zasługuje na uwzględnienie.

Sąd podzielił wywód organu, iż „obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt – teren gminy Brąszewice” nie odnosi się do 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 na terenie gminy Brąszewice obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko. Sąd przywołał definicję „schroniska dla zwierząt” z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, gdzie w art. 4 pkt 25 wskazano, iż jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniającymi warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 oraz z 2010 r. Nr 47, poz. 278, Nr 60, poz. 372 i Nr 78, poz. 513). Wspomniana ustawa, jak zaznaczył Sąd, definiuje również pojęcie „zwierzęta domowe” oraz „zwierzęta bezdomne” i pod ostatnim z nich kryje się definicja zgodnie z którą 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.

Z przywołanych definicji Sąd wywiódł, iż schronisko należy rozumieć jako element stateczny definicji schroniska dla bezdomnych zwierząt, schronisko jako obiekt, w którym bezdomne zwierze znajdzie schronienie, bez względu na miejsce, miejscowość, w której zostanie odnalezione, odłowione czy porzucone. Inne

rozumienie omawianego pojęcia prowadzioby 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, co za tym stałego domu i opiekuna.

W ocenie Sądu, przedstawiona interpretacja pojęcia „obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt” nie kłóci się z wynikającym z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy wymogiem, aby zezwolenie określało przedmiot i obszar działalności. Zezwolenie wydane Longinowi Siemińskiemu w pkt 2 zawierało wyraźne wskazanie przedmiotu działalności – prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt oraz obszar działalności – teren gminy Brąszewice. Tak zakreślonego przedmiotu i obszaru działalności wynikającej z pkt 2 zezwolenia uprawniony do jej prowadzenia nie przekroczył. Nie można bowiem zgodzić się ze strona skarżącą, iż przyjmowanie zwierząt do schroniska prowadzonego na terenie gminy Brąszewice a wyłapanych poza granicami tej gminy wskazuje na naruszenie zezwolenia, schronisko niewątpliwie jest nadal i wyłącznie prowadzone na terenie gminy Brąszewice. Nie zostało natomiast wykazane, by doszło do przekroczenia zezwolenia w zakresie pkt 1 zezwolenia – ochrona przed bezdomnymi zwierzętami.

W ocenie Sądu, trudno sobie wyobrazić, aby z punktu widzenia przepisów prawa Wójt Gminy Brąszewice był władny do ustalenia innego miejsca lokalizacji prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt niż miejscowość znajdująca się w granicach administracyjnych gminy, co było przedmiotem skutecznego odwołania skarżącego od pierwotnej treści udzielonego pozwolenia na prowadzenie działalności.

W zaistniałej sytuacji trudno też wiązać przedsiębiorcę działającego na podstawie przepisów o działalności gospodarczej co do możliwości jej prowadzenia, wykonywania w innych gminach. Jeżeli wykonywana działalność schroniska naruszałaby terytorialność, to może rodzić inną odpowiedzialność z tytułu wykonywania działalności bez zezwolenia. Tak więc Sąd uznał, że przyjmowanie psów z terenów innych gmin odbywające się na podstawie umów z przedstawicielami tych gmin nie narusza wydanego zezwolenia na podstawie uzyskanej przez Longina Siemińskiego decyzji.

Podsumowując, w ocenie Sądu, w zaistniałym stanie faktycznym i prawnym sprawy stwierdzić należy, iż zaskarżona decyzja jest prawidłowa, a przedstawiona przez organ administracji argumentacja i wykładnia zastosowanych przepisów w

pełni zasługują na uwzględnienie. Podmiot legitymujący się zezwoleniem z dnia 30 marca 2012r. nie dopuścił się naruszenia jego warunków a jedynie takie ustalenie uprawniałoby organ do orzeczenia o cofnięciu zezwolenia. Podnoszone w skardze zastrzeżenia strony nie stanowią naruszenia prawa materialnego, ani naruszenia przepisów postępowania, które mogłyby skutkować uchyleciem zaskarżonej decyzji.

W skardze kasacyjnej wniesionej od powyższego wyroku Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie, reprezentowane przez adwokata, podniosło następujące zarzuty:

1. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez jego błędną wykładnię wyrażającą się w nieuprawnionym utożsamianiu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 ww. ustawy), co skutkowało błędnym uznaniem przez Sąd I instancji, że obszar działalności schroniska dla zwierząt nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, a wyłącznie do miejsca położenia schroniska jako obiektu;

2. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7, 75 § 1 i art. 77 k.p.a. polegające na niedostatecznym wyjaśnieniu sprawy w zakresie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, wyrażającym się w zaakceptowaniu przez Sąd I instancji nieprawdziwego stanu faktycznego przyjętego przez organ administracji, jakoby schronisko Longina Siemińskiego w Wojtyszkach, Gm. Brąszewice, prowadzone było „wyłącznie” na terenie gminy Brąszewice.

Wskazując na powyższe wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania, która w niniejszej sprawie nie zachodzi (art. 183 § 1 p.p.s.a.).

Skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionych podstawach.

Przede wszystkim uwzględnić należy, że utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Wśród spraw publicznych o znaczeniu

lokalnym w zakresie porządku i czystości ustawa w art. 3 ust. 2 wymienia m.in. zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt (pkt 14). Jak stanowi art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Tak wyznaczone zadanie własne gminy oznacza, że w powyższym zakresie gmina jest upoważniona i zarazem zobligowana do działania. Na gminie zatem spoczywa szczególna powinność stworzenia na swoim terenie warunków niezbędnych do realizacji tego zadania. Gmina winna zatem zorganizować własne wykonawstwo, bądź też powierzyć innemu podmiotowi zadanie o charakterze lokalnym. Jak stanowi art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Z mocy art. 7 ust. 5 tej ustawy z obowiązku uzyskania zezwolenia zwolnione są gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy działalność, o której mowa w ust. 1, jednakże muszą one spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń. Wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia określa rada gminy w drodze uchwały. Zezwolenia udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości ...). W art. 9 ww. ustawy wymienione zostały kwestie, które winny zostać ujęte w zezwoleniu. Rola materii w nim ujętej jest o tyle istotna, że naruszenie określonych tamże warunków może skutkować cofnięciem zezwolenia (art. 9 ust. 2). W okolicznościach niniejszej sprawy kluczową kwestią jest wyjaśnienie użytego wśród obligatoryjnych elementów zezwolenia sformułowania: „obszar działalności objętej zezwoleniem”.

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 wyłapywania. 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

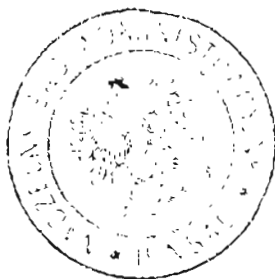
sposób zapewniona zostanie realizacja zadania gminy polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt. Odesłanie, jakie zawarte jest w art. 3 ust. 2 pkt 14 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nakazuje uwzględnić również regulacje zawarte w ustawie o ochronie zwierząt. Zauważyć trzeba, że ustawa ta w art. 11a ust. 1 stanowi, że rada gminy wypełniając obowiązek zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania, określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Koszty realizacji tego programu ponosi gmina (ust. 5).

W warunkach rozpoznawanej sprawy ostateczna decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23 maja 2012 r. określiła, iż obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt, objęty zezwoleniem Wójta Gminy Wojtyszki, prowadzonego przez Longina Siemińskiego w miejscowości Wojtyszki obejmuje teren Gminy Brąszewice. Nie sposób zgodzić się z Sądem I instancji, iż okoliczność przyjmowania do tego schroniska zwierząt wyłapanych poza granicami Gminy Brąszewice nie stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy. Powołanie się w tej mierze na umowy, jakie właściciel schroniska podpisał z „przedstawicielami innych gmin”, nie może być uznane za wystarczające. Przede wszystkim zauważyć trzeba, że w aktach sprawy brak jest jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego fakt podpisania takich umów, nie sposób w związku z tym choćby wskazać, jakie podstawy prawne przyjęto dla ich nawiązania. Brak wyjaśnienia przez organ powyższej kwestii czyni co najmniej przedwczesnym stwierdzenie Sądu, jakie znalazło się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, iż „przyjmowanie psów z terenów innych gmin odbywające się na podstawie umów z przedstawicielami tych gmin nie narusza wydanego zezwolenia na podstawie uzyskanej przez Longina Siemińskiego decyzji”. Z tych względów za uzasadniony należy uznać zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7, 75 § 1 i art. 77 k.p.a. Nie sposób zatem zgodzić się z konkluzją, iż przyjmowanie zwierząt do schroniska prowadzonego na terenie Gminy Brąszewice a wyłapanych poza granicami tej Gminy nie wskazuje na naruszenie udzielonego zezwolenia.

W związku z powyższym należało uznać, że skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionych podstawach.

Mając powyższe na względzie Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 185 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł

jak w sentencji wyroku. O kosztach orzeczono mając na uwadze art. 203 pkt 1 pow. ustawy.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

sekretarz/sędziwy

Katarzyna Domańska