

Sygn. akt II OSK 3038/15



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 31 sierpnia 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Zdzisław Kostka
Sędziowie {	Sędzia NSA Andrzej Gliniecki
	Sędzia del. WSA Joanna Brzezińska (spr.)

Protokolant starszy asystent sędziego Anita Lewińska-Karwecka

po rozpoznaniu w dniu 31 sierpnia 2017 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
sprawy ze skargi kasacyjnej Longina Siemińskiego  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi  
z dnia 22 września 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 559/15  
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie  
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu  
z dnia 24 grudnia 2012 r. nr SKO.401/1242/OC/12  
w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla  
bezdomych zwierząt

1. oddala skargę kasacyjną,
2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Elżbieta Maik

starszy inspektor sądowy

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 22 września 2015r., sygn. akt II SA/Łd 559/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 24 grudnia 2012r. w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Wójta Gminy Brąszewice z dnia 9 listopada 2012r., znak IT.6140.13.2012 i zasądził na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że decyzją z dnia 30 marca 2012r. 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 Obrona Zwierząt (dalej „Stowarzyszenie”) Samorządowe Kolegium Odwoławcze, decyzją z dnia 23 maja 2012r., zmieniło decyzję Wójta Gminy Brąszewice w części dotyczącej obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt i określiło go jako teren gminy Brąszewice. Na wniosek Longina Siemińskiego, postanowieniem z dnia 9 października 2012r. Kolegium wyjaśniło wątpliwości co do treści określenia „obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt -teren gminy Brąszewice" wskazując, 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 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz cele statutowe, tj. ochronę zwierząt, złożyło do Wójta Gminy Brąszewice wniosek 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. Przyjmowanie przez prowadzącego schronisko zwierząt pochodzących spoza gminy Brąszewice, w ocenie Stowarzyszenia, stanowi naruszenie warunków zezwolenia, ponieważ do schroniska winny być przyjmowane wyłącznie zwierzęta z terenu gminy Brąszewice.

Stowarzyszenie wniosło również o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a.

Decyzją z dnia 9 listopada 2012r. znak IT.6140.13.2012 Wójt Gminy Brąszewice odmówił cofnięcia zezwolenia uznając, iż nie doszło do naruszenia przez prowadzącego działalność jego warunków oraz przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, poprzez przyjmowanie do schroniska prowadzonego w miejscowości Wojtyszki, zwierząt pochodzących spoza terenu gminy Brąszewice.

W odwołaniu od powyższej decyzji Stowarzyszenie zarzuciło, że "obszar działalności" schroniska dla bezdomnych zwierząt to obszar, z którego zwierzęta pochodzą, tj. na jakim zostały znalezione lub złapane, co wyznacza zbiór usługobiorców danego schroniska. Zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt udzielane są bowiem na podstawie ustalonych przez gminę warunków, które stanowią prawo miejscowe, dlatego dotyczyć mogą wyłącznie obszaru gminy. Gminy mogą realizować swoje zadania w formie porozumień międzygminnych i związków gmin, co oznacza, że tylko 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. W ocenie Stowarzyszenia praktyka przyjmowania do jednego schroniska zwierząt z większej liczby gmin jest legalna wyłącznie w przypadku schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne, na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt. Za niezgodną z prawem Stowarzyszenie uważa praktykę zawierania bezpośrednich umów między gminą a przedsiębiorcą działającym na terenie innej gminy.

Decyzją z dnia 24 grudnia 2012r. Nr SKO.401/1242/OC/12 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Kolegium wskazało, że już postanowieniem z 9 października 2012r. dokonało wyjaśnienia treści użytego w decyzji własnej z dnia 23 maja 2012r określenia "obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt - teren gminy Brąszewice". Powołując się na powyższe organ II instancji wskazał, że pojęcie to 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. Kolegium wskazało, że skoro 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. Za błędne organ uznał 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. 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 z wymaganiami określonymi w zezwoleniu a zwierzęta przebywające w nim mają zapewnione odpowiednie warunki i opiekę.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi Stowarzyszenie Obrona Zwierząt podtrzymało argumentację odwołania, w szczególności interpretację pojęcia „obszaru działalności” schroniska dla bezdomnych zwierząt, która wskazuje na obszar, z którego te zwierzęta pochodzą, tj. na jakim zostały znalezione lub złapane, co wyznacza zbiór usługobiorców działalności danego schroniska.

Wyrokiem z dnia 24 maja 2013r. sygn. II SA/Łd 236/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a..

Sąd podzielił stanowisko organu administracji wyrażone w zaskarżonej decyzji, co do tego, że 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. Odwołując się do definicję pojęcia "schroniska dla zwierząt" z art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt, sąd wywiódł, iż schronisko należy rozumieć jako obiekt, w którym bezdomne zwierzę znajdzie schronienie, bez względu na miejsce, miejscowość, w której zostanie odnalezione, odłowione czy porzucone.

Sąd zważył, że 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 uprawniony do jej prowadzenia nie przekroczył. Nie można bowiem zgodzić się ze stroną 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 – ochrona przed bezdomnymi zwierzętami. 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.

W wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 17 marca 2015r. sygn. akt II OSK 2136/13 uchylił zaskarżone orzeczenie oraz przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi. NSA rozstrzygnął, iż „obszar działalności objętej zezwoleniem” to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane, a ponadto zakwestionował jako przedwczesna stanowisko wyrażone przez Sąd pierwszej instancji, iż okoliczność przyjmowania do schroniska zwierząt wyłapanych poza granicami Gminy Brąszewice nie stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy. Za niewystarczające NSA uznał powołanie się w tej mierze na umowy, jakie właściciel schroniska podpisał z przedstawicielami innych gmin, przede wszystkim z tej przyczyny, iż brak jest w aktach sprawy jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego fakt podpisywania takich umów. Nie sposób tym samym ocenić podstaw prawnych przyjętych dla ich nawiązania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi po ponownym rozpoznaniu sprawy, wskazanym na wstępie wyrokiem, uchylił decyzje organów obu instancji.

Powołując się na związanie wykładnią prawa dokonaną w powyższym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 190 p.p.s.a., Sąd pierwszej instancji stwierdził, że w okolicznościach niniejszej sprawy odkodowanie pojęcia "obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt – teren gminy Brąszewice" wymagało przeanalizowania przepisów traktujących o opiece nad bezdomnymi zwierzętami. WSA wskazał, że wśród spraw publicznych o znaczeniu lokalnym ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach art. 3 ust. 2 wymienia m.in. zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt (pkt 14). Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Na gminie zatem spoczywa powinność zorganizowania własnego wykonawstwa tego zadania albo powierzenia go innemu podmiotowi. W art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca określił, że zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę

stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy (tzw. program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt). W art. 11a ust. 2 wyrażono wprost, że program ten obejmuje w szczególności zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt i odławianie bezdomnych zwierząt. Z powyższego wynika, zdaniem Sądu I instancji, że immanentnym elementem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, a więc też zadaniem gminy, jest odławianie bezdomnych zwierząt i zapewnienie im miejsca w schronisku. W takim zakresie należy rozważać zadanie powierzone Longinowi Siemińskiemu na gruncie niniejszej sprawy. Sąd pierwszej instancji wskazał, że skoro odławianie bezdomnych zwierząt i ich umieszczanie w schronisku odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, to umocowanie to musi się ograniczać do terenu danej gminy, gdyż władztwo gminy odnosi się tylko do jej terytorium. A zatem tak odławianie zwierząt jak i prowadzenie schroniska dokonuje się na podstawie aktów określonych organów danej gminy i zamyka się w granicach tej gminy. Konsekwentnie zezwolenie udzielone Longinowi Siemińskiemu mogło się odnosić wyłącznie do powyższego zakresu. Wobec powyższego Sąd I instancji, za Naczelnym Sądem Administracyjnym wskazał, że obszar działalności objętej zezwoleniem to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. Z tego powodu okoliczność przyjmowania do schroniska zwierząt w Wojtyszkach wyłapanych poza granicami Gminy Brąszewice stanowiła, zdaniem Sądu I instancji, o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu wójta tej Gminy.

Mając powyższe na uwadze WSA stwierdził, że organy orzekające w sprawie dokonały błędnej wykładni pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem", zawartego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy i w rezultacie nie przeprowadziły w sposób wyczerpujący postępowania wyjaśniającego w zakresie, czy istotnie prowadzący schronisko naruszył warunki zezwolenia, a w konsekwencji naruszyły przepisy art. 7 i 77 § 1 k.p.a. Sąd wskazał, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy organy uwzględniając wskazania i ocenę prawną zawartą w wyroku, winny w pierwszej kolejności ustalić czy istotnie prowadzący przedmiotowe schronisko przyjmował tam zwierzęta spoza gminy Brąszewice.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Longin Siemiński, zaskarżając wyrok w całości, wniósł o jego zmianę i oddalenie skargi Stowarzyszenia oraz obciążenie Stowarzyszenia kosztami postępowania, w tym zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie:

- a) przepisu postępowania w postaci art. 153 w zw. z art. 190 p.p.s.a. poprzez dokonanie przez Sąd I instancji błędnej wykładni prawa zawartej w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego i co za tym idzie umieszczenie w uzasadnieniu wyroku wadliwych wskazań dla organów,
- b) art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. Nr 111, poz. 724) poprzez jego błędne zastosowanie i przyjęcie, że Gmina musi zadania własne realizować za pomocą schroniska umiejscowionego na swoim terenie;
- c) art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz. 622) poprzez błędną interpretację pojęcia obszaru działalności objętej zezwoleniem,
- d) art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej, poprzez pozbawione podstawy prawnej ograniczenie zasady wolności działalności gospodarczej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej strona wywiodła, że NSA w uzasadnieniu wyroku nie zawarł kategorycznego stwierdzenia, że obszar działalności objętej zezwoleniem to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. NSA zwrócił zaś uwagę na braki w materiale dowodowym, wskazując, że w postępowaniu nie zbadano faktycznych i prawnych podstaw, które pozwalają na przetrzymywanie w schronisku psów spoza gminy Brąszewice. Skarżący kasacyjnie podkreślił rozbieżności pomiędzy wskazaniami zawartymi w wyroku NSA, a tymi skierowanymi do organów w zaskarżonym orzeczeniu. Tymczasem dysponuje on umowami zawartymi z innymi gminami, na podstawie przyjętych w tych gminach uchwał zawierających program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W każdej gminie przedsiębiorca uzyskał zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odławiania zwierząt bezdomnych, o czym wiedzą organy, posiada też zezwolenie powiatowego lekarza weterynarii na prowadzenie działalności nadzorowanej w zakresie transportu zwierząt. Żadna z kilkudziesięciu kontroli Inspekcji Weterynaryjnej nie uznała faktu przyjmowania psów spoza Gminy Brąszewice za złamanie prawa, a powiatowi lekarze weterynarii z terenu całej Polski wyrażają zgodę na transport zwierząt pomiędzy schroniskiem skarżącego a innymi schroniskami. Najwyższa Izba Kontroli również nie stwierdziła naruszenia prawa w tym zakresie.

Skarżący kasacyjnie stwierdził, że brak jest podstaw prawnych do łączenia miejsca pochodzenia zwierząt z zakresem zezwolenia wydanego na działanie schroniska. Ograniczenie w zakresie terytorialnego pochodzenia psów przebywających

w schronisku nie wynika także z przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt. Ograniczenie działalności schroniska do przyjmowania psów jedynie z terenu danej gminy, zdaniem skarżącego kasacyjnie, jest pozbawionym podstawy prawnej, ograniczeniem swobody działalności gospodarczej.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U z 2017r. poz. 1369, dalej „p.p.s.a.”) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania w rozumieniu art. 183 § 2 p.p.s.a., która w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi.

Stosownie do art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. Z dyspozycji tej normy wynika, że oddalenie skargi kasacyjnej jest następstwem uznania jej przez sąd za bezpodstawną. Skarga kasacyjna jest bezzasadna także wówczas, gdy samo orzeczenie jest zgodne z prawem, a błędne jest jedynie jego uzasadnienie. Dotyczy to również przypadku, kiedy uzasadnienie prawidłowego orzeczenia jest błędne tylko w części (por. wyroki NSA z 28 czerwca 2016r., I GSK 1797/14, z 26 września 2012r., II GSK 1050/11, z 17 maja 2011r., I OSK 113/11; dostępne na: [www.orzecznia.nsa.gov.pl](http://www.orzecznia.nsa.gov.pl)). Orzeczenie odpowiada prawu mimo błędnego uzasadnienia, gdy nie ulega wątpliwości, że po usunięciu błędów zawartych w uzasadnieniu sentencja nie uległaby zmianie. Również w sytuacji, gdy w uzasadnieniu wyroku sąd I instancji dokonał niewłaściwej wykładni przepisów prawa materialnego, brak jest podstaw do uchylenia zaskarżonego wyroku, gdy jego sentencja jest prawidłowa (por. wyrok NSA z 3 lutego 2011r., II GSK 221/10).

Uwzględniając powyższe, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, skarga kasacyjna opiera się częściowo na usprawiedliwionej podstawie, jednakże zaskarżony wyrok, mimo częściowo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu.

Kontroli instancyjnej sprawowanej w granicach skargi kasacyjnej poddany został wyrok Sądu pierwszej instancji wydany na skutek ponownego rozpoznania sprawy przekazanej temu Sądowi przez Naczelny Sąd Administracyjny, w oparciu o przepis art. 185 § 1 p.p.s.a.



Kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia zarzutów sformułowanych w skardze kasacyjnej ma zatem art. 190 p.p.s.a., zgodnie z którym po pierwsze, Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny, po drugie, nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie prezentowany był pogląd, zgodnie z którym sformułowana w art. 190 p.p.s.a. zasada związania sądu wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny oznacza, że ilekroć dana sprawa będzie przedmiotem rozpoznania przez sąd, tylekroć będzie on związany oceną prawną wyrażoną w orzeczeniu NSA, jeżeli nie zostanie ono uchylone lub nie ulegną zmianie stosowne przepisy lub stan faktyczny sprawy. Wykładnia prawa może przy tym dotyczyć zarówno stanu faktycznego, jak i wykładni przepisów postępowania oraz prawa materialnego.

W sprawie nie wystąpiła żadna z sytuacji wyłączających związanie sądu pierwszej instancji wykładnią prawa dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 marca 2015r., II OSK 2136/13.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy stwierdzić zatem należy, iż w przywołanym wyżej wyroku Naczelny Sąd Administracyjny przesądził, że uwzględniając publiczny charakter zadania własnego gminy polegającego na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywaniu oraz treść udzielonego przedsiębiorcy zezwolenia, kluczowe dla tej sprawy pojęcie „obszar działalności objętej zezwoleniem”, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – należy interpretować jako obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. Naczelny Sąd Administracyjny powołał się ogólnie na odesłanie w art. 3 ust. 2 pkt 14 ww. ustawy do regulacji zawartych w ustawie o ochronie zwierząt (wskazał art. 11a ust. 1 i 5). Niesporne w sprawie pozostaje to, że ostateczną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23 maja 2013r. obszar udzielonego Longinowi Siemińskiemu przez Wójta Gminy Brąszewice zezwolenia w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Wojtyszki, ustalono jako obejmujący teren Gminy Brąszewice.

Analiza treści uzasadnienia wyroku z 17 marca 2015r. nie daje podstaw aby uznać, iż Naczelny Sąd Administracyjny przesądził, że w rozpoznawanej sprawie sama tylko okoliczność przyjmowania do spornego schroniska zwierząt wyłapanych poza

granicami gminy Brąszewice stanowi podstawę stwierdzenia, że przedsiębiorca nie wypełnia określonych w zezwoleniu warunków, w rozumieniu art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z powyższego wyroku NSA wynika zatem, że konieczne było w pierwszej kolejności wyjaśnienie podstaw przyjmowania do schroniska zwierząt z terenów innych gmin niż Gmina Brąszewice. W szczególności wynika to ze stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu powołanego wyroku o treści: „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>”. Brak wyjaśnienia przez organy administracji tej kwestii jako istotnej dla sprawy, stanowił podstawę uznania zasadnym zarzutu kasacyjnego 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.

Ponownie rozpoznając sprawę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, powołując się na związanym powyższym wyrokiem, uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z 24 grudnia 2012r. oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wójta Gminy Brąszewice w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c w związku z art. 135 p.p.s.a.

Powtarzając za NSA, że „obszar działalności objętej zezwoleniem to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane”, Sąd Wojewódzki uznał, że okoliczność przyjmowania do schroniska w Wojtyszkach zwierząt wyłapanych poza granicami Gminy Brąszewice stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy. Sąd pierwszej instancji stwierdził, że organy administracji dokonały błędnej wykładni pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem”, zawartego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w rezultacie nie przeprowadziły w sposób wyczerpujący postępowania

wyjaśniającego w zakresie, czy istotnie prowadzący schronisko naruszył warunki zezwolenia, a w konsekwencji naruszyły przepisy art. 7 i 77 § 1 k.p.a. Wskazał, aby rozpoznając ponownie sprawę organy uzupełniły postępowanie wyjaśniające, czy istotnie prowadzący schronisko w Wojtyszkach przyjmował tam zwierzęta spoza gminy Brąszewice.

Wobec powyższego jako częściowo uzasadniony należy uznać zarzut kasacyjny naruszenia przepisów postępowania czyli art. 190 i art. 153 p.p.s.a, bowiem naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, w takim zakresie w jakim zmierza do wykazania, że ponownie rozpoznając sprawę Sąd I instancji, częściowo błędnie odczytał wykładnię prawa zawartą w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w konsekwencji co najmniej przedwcześnie i dowolnie uznając, że okoliczność przyjmowania do schroniska w Wojtyszkach zwierząt wyłapanych poza granicami gminy Brąszewice stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy. Zasadnie skarżący kasacyjnie podnosi, że ocena prawna zawarta w skarżonym wyroku, w tym przedstawiona przez Sąd pierwszej instancji dość pobieżnie wykładnia art. 11a ustawy o ochronie zwierząt oraz wskazania co do dalszego postępowania, uzasadniają twierdzenie, że Sąd nie w pełni podporządkował się wiążącej go przy rozpoznaniu tej sprawy wykładni prawa dokonanej w prawomocnym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2015r. Skutkowało to błędnym i zbyt lakonicznym wskazaniem kierunku dalszego postępowania.

W zaskarżonym kasacyjnie wyroku poza rozważaniami Sądu pozostały bowiem te okoliczności faktyczne i braki w postępowaniu dowodowym, które jako istotne dla rozpoznania sprawy w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt uznał Naczelny Sąd Administracyjny – czyli to na jakiej podstawie faktycznej i prawnej były przyjmowane do schroniska w Wojtyszkach zwierzęta wyłapane poza terenem Gminy Brąszewice. Zważyć bowiem należy, iż nie pozostawało w sprawie okolicznością sporną, że do przedmiotowego schroniska były przyjmowane zwierzęta spoza Gminy Brąszewice, co w toku postępowania jednoznacznie potwierdził Longin Siemiński. Wbrew zatem wskazaniom Sądu Wojewódzkiego, przy ponownym rozpatrzeniu sprawy przez organy administracji publicznej dla realizacji zasad wyrażonych w art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., to nie ta – wskazana nadto jako jedyna - okoliczność faktyczna wymaga wyjaśnienia.

Przypomnieć w tym miejscu należy, iż przedmiot zaskarżonej do WSA w Łodzi decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sierpcu z 24 grudnia 2012r.

stanowiła odmowa cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Wojtyszki Gmina Brąszewice udzielonego decyzją z dnia 30 marca 2012r. (IT.6140.3.2012), a materialnoprawną podstawę tej decyzji stanowił art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2012r. poz. 391). Zgodnie z powyższym przepisem, jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków, organ który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszenia tych warunków, jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania.

Wobec powyższego istotą sprawy administracyjnej, wszczętej przez Wójta Gminy Brąszewice z urzędu, z inicjatywy Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie, sprowadza się do oceny czy Longin Siemiński, któremu Wójt decyzją administracyjną z 30 marca 2012r. (zmienioną co do obszaru działalności objętej zezwoleniem decyzją Kolegium) udzielił zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt w miejscowości Wojtyszki, wypełnia określone w tym zezwoleniu warunki, czy też je narusza.

W postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy, organ winien zatem wszechstronnie ocenić czy przedsiębiorca wypełnia określone w tym zezwoleniu warunki na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Podkreślenia wymaga, iż obszar działalności objętej zezwoleniem nie jest ani jedynym, ani najbardziej istotnym, w aspekcie zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami, wymogiem przedmiotowego zezwolenia. W okolicznościach faktycznych tej sprawy, w której w przedmiotowym schronisku umieszczonych zostało kilka tysięcy zwierząt, nader istotne jest wyjaśnienie przez organ wydający zezwolenie czy obejmowało ono warunki dla tak znacznego rozmiaru prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę, w tym czy wypełnia adekwatne dla tego wymagania określone w zezwoleniu.

Odnosząc się do zarzutu kasacyjnego naruszenia art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez błędną interpretację pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, wskazać należy, że prawidłowo Sąd pierwszej instancji, na podstawie art. 190 p.p.s.a. uwzględnił dokonaną w wyroku NSA wykładnię tego pojęcia, które zostało jednoznacznie zinterpretowane, jako obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane.

Decyzją z 30 marca 2012r. Wójt Gminy Brąszewice (częściowo zmienioną decyzją Kolegium), na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 i ust. 6 ustawy, udzielił zezwolenia na prowadzenie przez skarżącego kasacyjnie przedsiębiorcę działalności w

zakresie: po pierwsze, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, po wtóre prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Wojtyszki. W obydwu przypadkach obszar działalności objętej zezwoleniem, obejmuje teren Gminy Brąszewice. Na terenie tej gminy przedsiębiorca mógł świadczyć usługi związane z zakresem danej działalności, na warunkach określonych w zezwoleniu.

Zważyć należy, iż z interpretacji pojęcia obszaru działalności objętej zezwoleniem na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, jako jednego z elementów zezwolenia na wykonywanie działalności nadzorowanej, nie sposób jednoznacznie wywieść, jak uczynił to Sąd pierwszej instancji, iż „okoliczność przyjmowania do schroniska dla zwierząt w Wojtyszkach wyłapanych poza granicami Gminy Brąszewice stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy.” Stwierdzenie to, w okolicznościach rozpoznawanej sprawy jest co najmniej przedwczesne. Z treści zezwolenia nie wynika bowiem tak rozumiany zakaz umieszczania w przedmiotowym schronisku dla bezdomnych zwierząt, także zwierząt wyłapanych poza terenem Gminy Brąszewice.

Z wykładni prawa dokonanej w powyższym wyroku NSA wynika, iż organy administracji oraz sąd dokonały błędnej wykładni prawa materialnego interpretując pojęcie obszaru działalności objętej zezwoleniem, w konsekwencji czego nie przeprowadziły w sposób wyczerpujący postępowania wyjaśniającego. Błędnie jednak Sąd pierwszej instancji, w zaskarżonym orzeczeniu, pominął ocenę prawną i wskazania Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którymi treść i podstawy prawne umów zawieranych z innymi podmiotami, na które powołuje się Longin Siemiński oraz organy orzekające w sprawie, były istotne dla oceny, czy zgodne z prawem było to, że przedsiębiorca przyjmował do przedmiotowego schroniska w Wojtyszkach zwierzęta także z terenu innych gmin. W tej sytuacji Sąd pierwszej instancji trafnie uchylił decyzje organów obydwu instancji, bowiem ta okoliczność winna zostać wyjaśniona w pierwszej kolejności przez organy administracji.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, bowiem Sąd pierwszej instancji nie stwierdził, jak zarzuca to skarżący kasacyjnie, że każda gmina musi zadanie własne realizować za pomocą schroniska umiejscowionego na swoim terenie. Dla rozpoznania niniejszej sprawy istotne pozostaje to, czy skarżący kasacyjnie przedsiębiorca wypełnia warunki zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Brąszewice, czy je narusza, w szczególności w zakresie jakości świadczonych usług oraz obszaru działalności, poprzez przyjmowanie do tego schroniska zwierząt

spoza terenu Gminy Brąszewice. Wyjaśnienia zatem wymaga między innymi to, czy przedmiotowe schronisko dla zwierząt zapewnia wymagane stosownymi przepisami prawa i zezwoleniem warunki dla umieszczenia w nim i objęcia stosowną opieką rzeczywiście umieszczonej tam liczby bezdomnych zwierząt. Pamiętać bowiem należy, że zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. j ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, działalność polegająca na prowadzeniu schroniska dla zwierząt jest działalnością nadzorowaną przez służby weterynaryjne, w ściśle określonym reżimie ustawowym oraz aktów wykonawczych.

Nie znajduje usprawiedliwionych podstaw zarzut naruszenia art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807), poprzez pozbawione podstawy prawnej ograniczenie zasady wolności działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Z kolei w myśl art. 75 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, uzyskania zezwolenia wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie określonym w przepisach, w tym ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przy czym organy zezwalające oraz wszelkie warunki objęte zezwoleniami (...), a także zasady i tryb wydawania decyzji w sprawie zezwoleń określają przepisy ustaw, o których mowa w ust. 1 -4 (art. 75 ust. 5). Zgodnie z art. 75a ust. 1 ww. ustawy, koncesja, zezwolenie, zgoda, licencja albo wpis do rejestru działalności regulowanej uprawniają do wykonywania działalności gospodarczej na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Ustawodawca dopuścił jednak wprowadzeni wyjątku od tej zasady w przepisach ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny (ust. 2). Pojęcie to, w zakresie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zdefiniowane zostało w art. 5 pkt 7 - poprzez odesłanie do nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 marca 2010r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tym ostatnim przepisem „nadrzędny interes publiczny” oznacza wartość podlegającą ochronie, w szczególności porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne (...), zdrowie zwierząt.

Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, w zakresie działalności obejmującej ochronę przed bezdomnymi zwierzętami, jak również prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, podlega ustawowym ograniczeniom z uwagi na nadrzędny interes publiczny. Zważyć należy, że wszelkie ograniczenia zasady wolności w prowadzeniu działalności, choć dopuszczalne

w drodze zapisu ustawowego ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP), mają charakter wyjątku i muszą być wobec tego rozumiane ściśle, a nie w sposób rozszerzający.

Z tych powodów, zgodnie z art. 184 p.p.s.a., a także w warunkach związania prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015r. sygn. II OSK 2136/13, na podstawie art. 153 p.p.s.a. stwierdzić należy, że zaskarżone orzeczenie Sądu pierwszej instancji, pomimo częściowo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu. W okolicznościach ponownie rozpoznawanej sprawy istniały bowiem podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji, wobec stwierdzonego zasadnie naruszenia prawa materialnego oraz przepisów postępowania, które to naruszenia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c w zw. z art. 153 p.p.s.a.)

W sytuacji gdy Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, ale wyraża w uzasadnieniu wyroku inną oceną prawną niż Sąd I instancji, ocena NSA jest wiążąca dla organów administracyjnych oraz wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 153 w zw. z art. 193 p.p.s.a. (por. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2004r., sygn. akt FSK 207/04, opubl. w: ONSAiWSA 2005/5/101).

Ponownie rozpatrując sprawę organ administracji, który wydał przedsiębiorcy zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie schroniska dla bezdomnych zwierząt, winien zatem uzupełnić postępowanie dowodowe w sposób umożliwiający ustalenie stanu faktycznego, w zakresie koniecznym dla dokonania oceny czy przedsiębiorca ten wypełnia warunki określone w udzielonym zezwoleniu. Zgodnie z wykładnią prawa dokonaną w wyroku NSA z dnia 17 marca 2015r., organ winien w szczególności ustalić czy Longin Siemiński prowadzi przedmiotowe schronisko dla bezdomnych zwierząt wyłącznie na terenie Gminy Brąszewice. Uwzględnić przy tym należy odrębność przedmiotu działalności wymagających uzyskania zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (art. 7 ust. 1 pkt 3) oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt (art. 7 ust. 1 pkt 4). Zapewnienie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (w tym ich wylapywanie), nie stanowi bowiem elementu świadczenia usług polegających na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Wyjaśnić należy na jakiej podstawie prowadzący schronisko dla zwierząt w Wojtyszkach przedsiębiorca przyjmuje do tego schroniska zwierzęta z terenu innych gmin, jakie były podstawy prawne umów zawieranych w tym zakresie z innymi podmiotami. W szczególności istotne znaczenie może mieć podnoszona w skardze

kasacyjnej okoliczność, iż przedstawiciele innych gmin zawierali z przedsiębiorcą umowy dotyczące odławiania bezdomnych zwierząt oraz zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt w Wojtyszkach, w wykonaniu gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, uchwalanych obligatoryjnie w każdej gminie na podstawie art. 11 ust. 1 i art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Podkreślenia wymaga, iż uchwała rady gminy – program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – jest aktem prawa miejscowego (por wyroki NSA z dnia 13 marca 2013r., II OSK 37/13, z dnia 2 lutego 2016r. sygn. II OSK 305/15). Nie można wykluczyć, iż przedsiębiorca uzyskał również stosowne zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w ramach wykonywania zadań własnych przez inne gminy.

Uzupełnienia i analizy wymagają zatem umowy jak też inne akty prawne, na podstawie których przedsiębiorca przyjmuje do prowadzonego, na podstawie przedmiotowego zezwolenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, także zwierzęta bezdomne wyłapane poza terenem Gminy Brąszewice. Na tej podstawie możliwe będzie dokonanie oceny czy udzielone pozwolenie obejmuje ilość bezdomnych zwierząt, która jest w tym schronisku umieszczona, jak również czy umieszczenie w schronisku bezdomnych zwierząt wyłapywanych na podstawie innych zezwoleń, narusza warunki udzielonego zezwolenia.

Na podstawie przepisu art. 207 § 2 p.p.s.a. odstąpiono od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości uznając, że zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, o którym mowa w tym przepisie. Szczególna sytuacja w tej sprawie polega na tym, że jeden z zarzutów kasacyjnych został uwzględniony, zaś skarga kasacyjna oddalona z tego powodu, że zaskarżony wyrok mimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Elżbieta Mark*

starszy inspektor sądowy