



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 kwietnia 2020 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Teresa Zygłewska (spr.)
Sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon
Sędzia del. WSA Marta Laskowska-Pietrzak

po rozpoznaniu w dniu 23 kwietnia 2020 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi
z dnia 26 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/Łd 1127/18
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu
z dnia 27 września 2018 r. nr SKO.4163/10/18
w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla
bezdomych zwierząt

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Sylvia Kurzawa
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 26 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 1127/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie (skarżący) na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 27 września 2018 r. nr SKO.4163/10/18 w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Z powyższym rozstrzygnięciem nie zgodził się skarżący i w skardze kasacyjnej zarzucił mu:

- na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. – naruszenie prawa materialnego, tj.:

1. art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r., poz. 1454), dalej „u.c.p.g.”, przez jego błędną wykładnię, wyrażającą się w nieuprawnionym utożsamianiu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.), co skutkowało 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. art. 3 ust. 2 u.c.p.g., przez jego błędną wykładnię, wyrażającą się w nieuprawnionym przypisywaniu gminom zadania własnego prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, co skutkowało pominięciem przez sąd I instancji, że ustawa mówi o zapobieganiu bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt;
3. art. 3 ust. 2 u.c.p.g., przez jego błędną wykładnię, wyrażającą się w nieuprawnionym przypisywaniu gminom zadania własnego ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, podczas gdy usunięto je z katalogu zadań gminnych już 1 stycznia 2012 r., co skutkowało uznaniem przez Sąd I instancji, że zezwolenia na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami, udzielane przedsiębiorcy Longinowi Siemińskiemu przez liczne gminy, legitymizują umieszczanie w jego schronisku zwierząt pochodzących z terenu tych gmin;
4. § 4 rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. z 1998 r., Nr 116 poz.753) w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2019 r., poz. 122), dalej

„u.o.z.”, przez jego błędną wykładnię, wyrażającą się w nieuprawnionym utożsamianiu wyłapywania bezdomnych zwierząt z ochroną przed nimi, co skutkowało uznaniem przez sąd I instancji, że zezwolenia na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami, udzielane przedsiębiorcy Longinowi Siemińskiemu przez liczne gminy, legitymizują umieszczanie w jego schronisku zwierząt pochodzących z terenu tych gmin;

- na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. – naruszenie:

1. art. 141 § 4 zdanie pierwsze p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. poprzez brak ustosunkowania się do uzasadnienia zarzutów skargi, które to konieczne odniesienie zastąpione zostało przytaczaniem nieprawidłowo odczytanych przez WSA poglądów Naczelnego Sądu Administracyjnego, przez co naruszony został art. 153 p.p.s.a. w zw. z art. 193 p.p.s.a, które to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;
2. art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. poprzez oddalenie skargi, pomimo że zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 7, 75 § 1 i 77 k.p.a., które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a więc decyzja ta winna zostać przez WSA uchylona w całości zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a., który to przepis został naruszony przez jego niezastosowanie, które to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W oparciu o przytoczone zarzuty Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy WSA do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Jednocześnie oświadczyło, że zrzeka się rozprawy.

W uzasadnieniu podniosło, że Sąd I instancji oparł zaskarżone rozstrzygnięcie na takiej interpretacji przepisów art. 7-9 u.c.p.g., wedle której utożsamiono znaczenie ustawowych terminów „obszar działalności” (art. 8 ust. 1 pkt 2, art. 9 ust. 1 pkt 2) i „miejsce świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.). Wskazało, że Sąd opiera się na poglądzie, że „obszar działalności”, którego określenie musi zawierać decyzja jest tożsamy z „miejscem świadczenia usług”, o którym mówi art. 7 ust. 6 u.c.p.g. W ocenie skarżącego, ta dezinterpretacja przepisów u.c.p.g., obliczona jest na obejście ustawowego ograniczenia specyficznej działalności, jaką jest prowadzenie

schroniska dla zwierząt. Wskazał, że znaczenie pojęcia „obszar działalności” jest zupełnie jasne na gruncie u.c.p.g., w jego opinii wynika to choćby z tego, że użyte jest w kilkunastu różnych przepisach tej ustawy, zawsze oznaczając obszar całej gminy lub jej część (sektor) przydzieloną do obsługi przez jednego przedsiębiorcę. Określenie „obszaru działalności” jest więc merytorycznym rozstrzygnięciem zawartym w sentencji decyzji. Natomiast „miejsce świadczenia usług” stanowi ustawowe kryterium ustalenia właściwego terytorialnie organu gminy do samego wydania decyzji o zezwoleniu. Podkreślił, że rozróżnienie to jest zgodne z systemową wykładnią tego zagadnienia zawartą w przepisach u.c.p.g., a utożsamianie znaczenia tych pojęć jest oczywiście błędne.

Wskazując na treść art. 75a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej wskazał, że wyjątek, o którym tam mowa wprowadza art. 7 ust. 1 u.c.p.g. w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1b u.c.p.g. w przypadku zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Skarżący zwrócił uwagę, że art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. wymaga, aby zezwolenie określało obszar działalności objętej zezwoleniem, które to ograniczenie wynika wprost z przepisu art. 3 ust. 2 u.c.p.g.

Stowarzyszenie podniosło, iż Sąd I instancji dokonał błędnej interpretacji art. 3 ust. 2 u.c.p.g., wyrażającej się w nieuprawnionym przypisywaniu gminom zadania własnego prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt. Wskazało, że pkt 14 cyt. Przepisu stanowi, że gminy zapobiegają bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt, zatem zadaniem własnym gmin jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk. Zadanie to formułuje natomiast art. 11 ust. 1 u.o.z. Zwróciło także uwagę, że schroniska mogą być prowadzone przez przedsiębiorców w ramach ich działalności gospodarczej, zaś skoro zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki jest przypisane gminom, dlatego prawidłowa realizacja tego zadania publicznego wymaga, aby działalność schronisk, regulowana na gruncie u.c.p.g., była ściśle związana z właściwością terytorialną gmin.

W ocenie skarżącego, Sąd I instancji winien być świadomym, że przedsiębiorca prowadzący schronisko dla zwierząt jest w zakresie tej działalności zależny od unormowań ustrojowych gminy, która wydała mu zezwolenie, gdyż

właśnie publiczny charakter tego zadania gmin powoduje ograniczenie swobody działalności gospodarczej.

Stowarzyszenie podniosło, że Sąd I instancji dokonał błędnej wykładni art. 3 ust. 2 u.c.p.g., wyrażającej się w nieuprawnionym przypisywaniu gminom zadania własnego ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Dlatego też, w jego ocenie, wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku 74 zezwolenia na „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami”, udzielone przez gminy Longinowi Siemińskiemu, nie stanowią żadnej osobnej od zezwolenia z dnia 30 marca 2012 r. podstawy prawnej dla przyjmowania do schroniska w Wojtyszkach zwierząt wyłapywanych w tych gminach, gdyż gminy z powodów zasadniczych nie mogą zlecać komukolwiek działań „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”. Wskazane zadanie publiczne gmin zostało bowiem wykreślone z u.c.p.g. nowelizacją z 2011 r., tym samym od dawna znajduje się ono poza sferą ich zadań. Jednocześnie natomiast ustawodawca pozostawił instytucję zezwoleń, z czego należy wnosić, że przedsiębiorca, który uzyskał takie zezwolenie może prowadzić działania „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” na zlecenie dowolnych podmiotów, w każdym razie innych niż gminy.

Ponadto skarżący wskazał, że działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” nigdy nie była sprecyzowana, jednak nie polegała ona na „wyłapywaniu zwierząt”. Wskazane w uzasadnieniu wyroku zezwolenia, umowy i uchwały łączące gminy z przedsiębiorstwem Longina Siemińskiego opisują przedmiot usługi jako „wyłapywanie”, „odławianie”, „przyjmowanie do schroniska”, „zapewnianie miejsca”, „zapewnianie opieki”, itp. - a więc używają pojęć określających zadanie publiczne gmin określone w innej ustawie.

Stowarzyszenie podkreśliło, że gminy w błędny sposób dobierają zezwolenia do zadań, najwyraźniej przykładając małą wagę do istotnej różnicy celów działania, wynikającej z różnicy dobra chronionego - czystość i bezpieczeństwo wedle u.c.p.g. i dobra samych zwierząt wedle u.o.z. Wskazało, że zezwolenia na przewidzianą w u.c.p.g. „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami” stanowić mają, w sposób całkowicie nieuprawniony, element realizacji zadania „zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wyłapywania” określonego w u.o.z. Zwróciło także uwagę, że wyłapywanie bezdomnych zwierząt nie stanowi działalności gospodarczej, zaś delegację ustawową do wydania tego rozporządzenia stanowił przepis u.o.z. nie zaś u.c.p.g.

Skarżący zauważył również, że 74 gminy udzieliły Longinowi Siemińskiemu

zezwoleń na działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, kierując się słusznym założeniem, że właściwość terytorialna ich organów nie wynika z miejsca siedziby podmiotu, lecz z obszaru działalności na ich własnym terenie, z którego będą wyłapywane zwierzęta, stąd osobne zezwolenia z każdej gminy. W jego ocenie, przesądza o tym przepis art. 7 ust. 6 u.c.p.g. Usługa „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” nie została nigdy sprecyzowana w przepisach prawa, zaś gminy bezpodstawnie utożsamiają ją z usługą wyłapywania, o jakiej mowa w u.o.z. i rozporządzeniu o wyłapywaniu, gdzie znajduje ona szczególne określenie jako suma czynności „przeprowadzenia wyłapywania” i czynności „przewiezienia i umieszczenia w schronisku”. Skarżący wskazał, że skoro z zezwoleń wynika, że czynność „przeprowadzenia wyłapywania” może mieć miejsce tylko na terenie konkretnej gminy, to także czynność „umieszczeniu w schronisku” może mieć miejsce wyłącznie na terenie tejże gminy. Jeśli natomiast treść niektórych zezwoleń stanowi, że czynność składowa usługi wyłapywania jaką jest umieszczanie w schronisku będzie realizowana na terenie innej gminy niż ta udzielająca zezwolenia, to nieuchronnie decyzje takie dotknięte są rażącą wadą prawną, polegającą na naruszeniu przepisów o właściwości terytorialnej organu wydającego zezwolenie.

Zdaniem skarżącego Sąd I instancji dopuścił się naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 141 § 4 zdanie pierwsze p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., gdyż nie ustosunkował się do uzasadnienia zarzutów skargi, powołując się na związanie poglądami wyrażonymi już w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Podniósł, że zgodnie z art. 153 p.p.s.a. w zw. z art. 193 p.p.s.a. WSA zobowiązany był do przyjęcia za wiążącą wykładni rozumienia terminu „obszar działalności” zawartej w wyroku NSA z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 i w wyroku z dnia 31 sierpnia 2017 r., sygn. akt II OSK 3038/15. Zwrócił przy tym uwagę, że w tych wyrokach NSA nie sformułował tezy jakoby „obszar działalności” z art. 8 ust. 1 pkt 2, art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. oznaczał „miejsce świadczenia usług” oraz że prawidłowo jest, aby te pojęcia utożsamiać. Jednocześnie zauważył, że w orzeczeniu z 2015 r. postawiona została istotna teza, iż 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.

Zdaniem skarżącego Stowarzyszenia wyrok stwierdza jednoznacznie, że przyjmowanie do schroniska prowadzonego na terenie Gminy Brąszewice zwierząt z

innych gmin jest naruszeniem warunków zezwolenia. Jednakże Sąd I instancji powołał się na inny jego wyrok - z 2017 r. - w którym NSA jakoby stwierdził, że istotne znaczenie dla oceny naruszenia warunków zezwolenia, w przypadku przyjmowania zwierząt z innych gmin niż macierzysta, mają treść i podstawy prawne umów zawartych z tymi gminami. Skarżący zwrócił uwagę, że NSA w wyroku z 2015 r. wytknął, że powoływanie się w tej mierze na umowy z innymi gminami nie może być uznane za wystarczające.

W piśmie procesowym z 15 lipca 2019 r. Longin Siemiński wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

W uzasadnieniu wskazał, że zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej stanowią w zasadzie powtórzenie dotychczas podnoszonej przez Stowarzyszenie argumentacji w toku prowadzonego postępowania. W jego ocenie skarżąca w skardze kasacyjnej prowadzi zbyt daleko idące rozważania nie mające ani związku ani wpływu na przedmiot sprawy, zaś w ich konsekwencji formułuje nieprawidłowe wnioski.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), dalej „p.p.s.a.”, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. w niniejszej sprawie nie występują. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku determinują zakres kontroli dokonywanej przez sąd drugiej instancji, który w odróżnieniu od sądu pierwszej instancji nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej.

Skarga kasacyjna nie jest zasadna i nie zasługuje na uwzględnienie.

Przystępując do oceny zarzutów skargi kasacyjnej w pierwszej kolejności podkreślić należy, że sprawa ta była już przedmiotem dwukrotnego rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokami z dnia: 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 i 31 sierpnia 2017 r., sygn. akt II OSK 3038/15. Zgodnie z art. 190 zd. 1 p.p.s.a. sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa

dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Oznacza to, że sąd, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, nie ma całkowitej swobody przy wydawaniu nowego orzeczenia. Przede wszystkim, "granice sprawy", o których mowa w art. 134 § 1 podlegają zawężeniu do granic, w jakich NSA rozpoznawał sprawę (art. 183) i w jakich wydał orzeczenie na podstawie art. 185 § 1. Tak więc rozpoznając sprawę powtórnie, sąd pierwszej instancji musi interpretować i stosować art. 134 § 1 przy uwzględnieniu postanowień zawartych w art. 168 § 3, art. 183 § 1 i art. 190 - por. wyrok NSA z 20 września 2006 r., II OSK 1117/05.

Mając na względzie powyższe znaczenie art. 190 p.p.s.a. należy jednoznacznie stwierdzić, że Sąd I instancji nie naruszył przywołanego przepisu przez dokonanie oceny stanu faktycznego i prawnego sprawy w sposób niezgodny z wytycznymi zawartymi w powołanych wyżej wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie ulega bowiem najmniejszej wątpliwości, że w wyroku z dnia 31 sierpnia 2017 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego jednoznacznie stwierdził, że: „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”. Ponadto w powyższym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdził, że: „Zgodnie z wykładnią prawa dokonaną w wyroku NSA z dnia 17 marca 2015 r., 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 wyłapywanie), 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 2013 r., II OSK 37/13, z dnia 2 lutego 2016 r. 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 B. 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”.

Z powyższych rozważań zawartych w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego o sygn. akt II OSK 2136/13 i II OSK 3038/15 wynika, że nie można uznać za zasadny pierwszego z zarzutów skargi kasacyjnej dotyczącego naruszenia art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Za powyższymi wyrokami powtórzyć należy, że przyjmowanie do schroniska prowadzonego przez Longina Siemińskiego zwierząt z poza terenu gminy Brąszewice nie przesądza samo w sobie o naruszeniu zezwolenie z dnia 30 marca 2012 r. na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Powołując się na powyższe wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego powtórzyć należy, że pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem” nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska. Na taką interpretację wskazuje okoliczność, że zezwolenie może, ale nie musi dotyczyć obszaru tej konkretnej gminy (w art. 7 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca wyraźnie posłużył się pojęciem "obszaru własnej gminy"), a jednocześnie przepisy obowiązującego prawa, w szczególności ustawy o ochronie zwierząt i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie identyfikują tego

obszaru z miejscem pochodzenia zwierzęcia. Z oceny tej wynika zatem, że zezwolenie nie musi zawęzać się do wykonywania działalności służącej tylko gminie, na której znajduje się schronisko. Dlatego wskazanie lokalizacji schroniska na terenie określonej gminy nie oznacza z automatu, że dane schronisko może przyjmować zwierzęta bezdomne tylko z terenu gminy, na której znajduje się schronisko. W przywołanych w zarzucie skargi kasacyjnej przepisów nie wynika bowiem twierdzenie strony skarżącej. Artykuł 7 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Jest to norma kompetencyjna, wskazująca wyłącznie właściwość miejscową organu udzielającego zezwolenie. Natomiast art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa treść (elementy) zezwolenia – obszar działalności objętej zezwoleniem. W żaden sposób powyższe przepisy nie zawężają działalności schroniska do terenu gminy, na której zostało ono zlokalizowane. Ponadto należy mieć na względzie, że przepisy ustawy o ochronie zwierząt są ukierunkowane na maksymalizację ochrony zwierząt niezależnie od miejsca ich pochodzenia, a więc ich wykładnie wraz z odpowiednimi przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie musi prowadzić do zawężenia działalności schroniska tylko w odniesieniu do zwierząt z terenu gminy, na którym znajduje się dane schronisko. Także w treści art. 3 ust. 2 u.c.p.g. brak jest podstaw do negowania przedstawionej oceny, skoro z jednej strony gminy w ramach zadań własnych zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania; zaś z drugiej – mają zapobiegać bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt, która to pomoc w ogólności nie jest uzależniona od kwestii pochodzenia zwierzęcia.

Zasadnie Wojewódzki Sąd Administracyjny wywiódł, że organy administracji – zgodnie ze wskazaniem zawartymi w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego – przeprowadziły postępowanie administracyjne i ustaliły na jakich podstawach bezdomne zwierzęta z terenów innych gmin umieszczane były w schroniskach.

W konsekwencji za nie oparty na usprawiedliwionych podstawach należało uznać zarzut dotyczący naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 153 w zw. z art. 193 p.p.s.a. W odniesieniu do powyższego zarzutu dodać jeszcze należy, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. może być skutecznie postawiony w dwóch przypadkach: gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera

wszystkich elementów wymienionych w tym przepisie i gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy, wojewódzki sąd administracyjny nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania. Naruszenie to musi być przy tym na tyle istotne, aby mogło mieć wpływ na wynik sprawy, a samo uchybienie musi uniemożliwiać kontrolę instancyjną zaskarżonego wyroku. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd I instancji nie naruszył wskazanego przepisu w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera, w niezbędnym zakresie, wszystkie elementy przewidziane w art. 141 § 4 p.p.s.a. i poddaje się kontroli instancyjnej. Nie można uznać jako zasadnego zarzutu skargi kasacyjnej, że Wojewódzki Sąd Administracyjny zamiast czynić własne rozważania w zakresie dotyczącym skargi powołał się na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zwarte w poprzednich wyrokach dotyczących przedmiotowej sprawy. Ponownie bowiem powtórzyć należy, że w oparciu o art. 190 p.p.s.a. Sąd I instancji był wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Rację ma skarżący kasacyjnie powołując się na błędną wykładnię art. 3 ust. 2 u.c.p.g., że brak jest podstaw do twierdzenia, jak uczynił to Wojewódzki Sąd Administracyjny, iż zadaniem własnym gminy jest prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt. Uwzględnienie powyższego zarzuty nie przesądza jednak o zasadności skargi kasacyjnej. Wręcz przeciwnie, wywieść bowiem należy, że skoro zadaniem własnym gminy nie jest prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, to realizując obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11 ust. 1 o ochronie zwierząt), a w związku z tym konieczność zapewnienia odłowionym zwierzętom, zgodnie z art. 11 ust. 3 o ochronie zwierząt, miejsca w schronisku dla zwierząt, przyjęć należy, że nie jest konieczne prowadzenie przez każdą gminę schroniska dla zwierząt. Konieczne zaś jest zapewnienie odłowionym bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, a więc także w schronisku mieszczącym się na terenie innej gminy.

Przyznać należy także rację skarżącemu kasacyjnie, że obecnie art. 3 ust. 2 u.c.p.g. nie posługuje się już pojęciem „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”. Obowiązek ujęty w art. 3 ust. 2 pkt 14 u.c.p.g. był pierwotnie ujęty jako obowiązek organizowania ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, przy czym ustawodawca odesłał do przepisów odrębnych. Punkt 14 został zmieniony ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu

czystości i porządku w gminach. W obowiązującym stanie prawnym nie jest to już obowiązek organizowania „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, lecz obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt, przy czym ustawodawca odsyła do zasad określonych w przepisach o ochronie zwierząt. W związku z powyższym wadliwość uzasadnienia zaskarżonego wyroku w tym zakresie nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, podobnie jak zarzut dotyczący naruszenia § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt. W kontekście obecnego brzmienia art. 11 ust. 1 o ochronie zwierząt i art. 3 ust. 2 pkt 14 u.c.p.g. wyłapywanie bezdomnych zwierząt ma na celu zapobieganiu ich bezdomności i zapewnieniu im opieki. Przy czym warto zwrócić uwagę na § 5 powyższego rozporządzenia zgodnie, z którym organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. W rozpoznawanej sprawie Sąd I instancji wskazał na posiadanie takich umów przez Longina Siemińskiego.

Zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. poprzez oddalenie skargi, pomimo że zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 7, 75 § 1 i 77 k.p.a., które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy nie może zostać uwzględniony. Przy naruszeniu prawa procesowego należy wskazać przepisy tego prawa naruszone przez sąd i wpływ naruszenia na wynik sprawy, czyli treść zaskarżonego orzeczenia. Podkreślić trzeba, że dla spełnienia wymogu z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. nie wystarczy przytoczenie w petitum skargi kasacyjnej formuły o naruszeniu przepisów postępowania mającym wpływ na wynik sprawy, lecz konieczne jest wykazanie, który przepis postępowania został naruszony, w jaki sposób oraz wpływu zarzucanego naruszenia na wynik sprawy. O skuteczności zarzutów, postawionych w oparciu o podstawę kasacyjną, określoną w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., nie decyduje bowiem każde stwierdzone uchybienie przepisom postępowania, lecz tylko takie, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Należy przez to rozumieć wykazanie istnienia związku przyczynowego pomiędzy uchybieniem procesowym, stanowiącym przedmiot zarzutu skargi kasacyjnej, a wydanym orzeczeniem sądu administracyjnego, który to związek

Sygn. akt II OSK 1903/19

przyczynowy mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Wnoszący skargę kasacyjną jest więc obowiązany uzasadnić, że następstwa zarzucanych uchybień były na tyle istotne, iż miały wpływ na treść kwestionowanego orzeczenia, ponieważ gdyby do tych uchybień nie doszło, wyrok sądu administracyjnego mógłby być inny. Takiego uzasadnienia nie zawiera przedmiotowa skarga kasacyjna, co w konsekwencji skutkowało odmową uznania powyższego zarzutu za zasadny.

Mając na względzie powyższe skarga kasacyjna została oddalona w oparciu o art. 184 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Sylvia Kurzawa
sekretarz sądowy