



## WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 kwietnia 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz
Sędziowie	{ sędzia NSA Paweł Miładowski
	{ sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski /spr./
Protokolant	asystent sędziego Łukasz Sielanko

po rozpoznaniu w dniu 17 kwietnia 2019 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie  
z dnia 6 lutego 2018 r. sygn. akt II SA/OI 834/17  
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie  
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie  
z dnia 7 sierpnia 2017 r. nr SKO.61.37.2017  
w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony  
nad bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzeniem schroniska dla bezdomnych  
zwierząt

oddala skargę kasacyjną.

Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem*Mariusz Stasiara*

starszy inspektor sądowy

## UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 6 lutego 2018 r. sygn. akt II SA/OI 834/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie z dnia 7 sierpnia 2017 r. nr SKO.61.37.2017 w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony nad bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Sąd pierwszej instancji kontrolując legalność zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu pierwszej instancji wykazał, że nie naruszają one przepisów prawa. Tym samym uzął, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd pierwszej instancji nie podzielił zaprezentowanego przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie zwanego dalej Stowarzyszeniem rozumienia pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem". W ocenie Sądu pojęcie to nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, a wyłącznie do miejsca położenia schroniska, jako obiektu działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom. Chodzi o usytuowanie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko.

Sąd zauważył, że zgodnie z zawartą w art. 4 pkt 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r. poz. 1840) definicją „schroniska dla zwierząt” jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2017 r. poz. 1855, z późn. zm.). Ustawa ta definiuje również pojęcie „zwierzęta domowe” i „zwierzęta bezdomne” (art. 4 pkt 16), wyjaśniając, że są to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, 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 zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17). Z przywołanych definicji wynika, że schronisko stanowi obiekt, w którym bezdomne zwierzę znajdzie schronienie, bez względu na miejsce (miejscowość), w której zostanie odnalezione, odłowione czy porzucone. Inne rozumienie omawianego pojęcia prowadziłoby do sytuacji stojącej w rażącej sprzeczności z ideą

ustanowienia instytucji schronisk dla bezdomnych zwierząt, które mają umożliwić opiekę nad zwierzętami, które nie mają właściciela, a co za tym idzie - stałego domu i opiekuna.

Przedstawiona interpretacja pojęcia „obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt” nie jest sprzeczna z treścią art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1997 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie u.c.p.g., zgodnie z którą w zezwoleniu określa się przedmiot i obszar działalności. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.c.p.g. na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (pkt 3) oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (pkt 4) - wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Wydane zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.).

Zuwagi na powyższe Sąd pierwszej instancji uznał, że w rozpatrywanej sprawie nie zaistniały przesłanki cofnięcia zezwolenia. Stosownie do art. 9 ust. 2 u.c.p.g. jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków organ, który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania.

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

W sprawie bezsporne jest, że przedsiębiorca - zgodnie z udzielonym zezwoleniem - prowadzi schronisko, które jest położone na opisanej w decyzji działce na terenie Gminy Mrągowo i nie prowadzi schroniska na terenie innej gminy. Dla wykonywania warunków zezwolenia w zakresie prowadzenia schroniska, nie ma znaczenia skąd pochodzą zwierzęta tam umieszczone, jeśli, są przetrzymywane w schronisku w całości zlokalizowanym na terenie gminy, której organ wykonawczy

wydał zezwolenie na jego prowadzenie. Zasadnie też organ odwoławczy zauważył, że przedmiotowe zezwolenie nie zawiera zapisu ograniczającego lub wprowadzającego wyłączenie w zakresie przyjmowania zwierząt jedynie z terenu Gminy Mrągowo.

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

Sąd pierwszej instancji dodał też, że przyjęcie stanowiska, że prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt ogranicza się tylko do terenu jednej gminy, powodowałoby, że zbędne byłoby użycie w art. 7 ust. 5 u.c.p.g. sformułowania na obszarze „własnej gminy” odnośnie do prowadzenia przez gminne jednostki organizacyjne działalności, o której mowa w ust. 1 tego przepisu. Z żadnego przepisu prawa nie wynika, aby w wykonywaniu obciążającego gminę z mocy art. 3 ust. 2 pkt 14 u.c.p.g. obowiązku zapobiegania bezdomności zwierząt, na terenie każdej gminy musiało funkcjonować schronisko dla bezdomnych zwierząt, do czego prowadziłyby w praktyce akceptacja stanowiska skarżącego Stowarzyszenia.

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

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie P.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie skargę oddalił.

W skardze kasacyjnej skarżące Stowarzyszenie zaskarżyło powyższy wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. poprzez 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 pierwszej 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) niewłaściwe zastosowanie art. 151 P.p.s.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. poprzez oddalenie skargi, pomimo że zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a więc decyzja ta winna zostać przez Wojewódzki Sąd Administracyjny 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.

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

Stosownie do treści art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę jedynie nieważność postępowania.

W tej sprawie Sąd nie stwierdził wystąpienia jakiegokolwiek przesłanki nieważności postępowania, a tym samym rozpoznając sprawę Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza wiązanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskami. Naczelny Sąd Administracyjny bada przy tym wszystkie podniesione przez skarżącego zarzuty naruszenia prawa (tak Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale pełnego składu z dnia 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09, opub. w ONSAiWSA 2010 z. 1 poz. 1).

Zgodnie z art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie z art. 176 P.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku Sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić wskazując, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Skarga kasacyjna jest niezasadna.

W pierwsze kolejności zostanie rozpoznany zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego obejmującego błędną wykładnię art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. wyrażającą się w nieuprawnionym utożsamianiu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.), co miałoby skutkować uznaniem przez Sąd, że obszar działalności schroniska dla zwierząt nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, a wyłącznie do miejsca położenia schroniska jako obiektu. Zarzut ten ma podstawowe znaczenie w sprawie.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 u.c.p.g. na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Takie zezwolenie, zgodnie z art. 7 ust. 6 u.c.p.g. udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Natomiast art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. stanowi, że zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części powinno określać obszar tej działalności.

Oczywistym jest, że Wójt Gminy Mrągowo udzielając w dniu 24 listopada 2014 r. zezwolenia Tomaszowi Wielebie na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt nie mógł określić obszaru prowadzenia takiej działalności poza teren Gminy Mrągowo. Władztwo administracyjnego, którego elementem jest wydawanie zezwoleń na prowadzenie określonej działalności, sięga w przypadku organów gminy terytorialne tylko do granic takiej gminy. Miejsce świadczenia usług nie jest synonimem pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” i takie stanowisko zajął również w tej sprawie Sąd pierwszej instancji. Sąd ten bowiem wskazał, że działalność w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt powinna być prowadzona w konkretnym miejscu wskazanym w zezwoleniu, natomiast działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie całej gminy. Jak przy tym ustalił Sąd pierwszej instancji, przedsiębiorca Tomasz Wieleba prowadzi schronisko dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Bagienice Małe w Gminie Mrągowo na działce nr 170/3. Tego warunku wynikającego z udzielonego zezwolenia przedsiębiorca ten nie naruszył.

Nie budzi także wątpliwości, że określony w zezwoleniu z 24 listopada 2014 r. warunek w postaci ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na obszarze Gminy Mrągowo także nie został naruszony przez przedsiębiorcę. W obszarze całej Gminy Mrągowo są wyłapywane bezdomne zwierzęta przez przedsiębiorcę Tomasza Wielebę zgodnie z warunkami udzielonego zezwolenia.

W istocie strona skarżąca kasacyjnie upatruje naruszenia warunków ww. zezwolenia w tym, że przedsiębiorca ten przyjmuje bezdomne zwierzęta z obszaru innych gmin niż Gmina Mrągowo. Ustosunkowując się do tego zarzutu należy stwierdzić, że podmiot wykonujący zezwolenie udzielona w zakresie działalności objętej art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 u.c.p.g. tylko wówczas może naruszyć warunki zawarte w takim zezwoleniu, jeżeli są one w nim wyraźnie określone. W tej sprawie zezwolenie udzielone w dniu 24 listopada 2014 r. nie zawiera warunku w postaci zakazu wykonywania działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie innych gmin niż Gmina Mrągowo. Takiego warunku w ogóle nie mógł Wójt Gminy Mrągowo wprowadzić. Naruszenie warunków objętych zezwoleniem prowadzi do poniesienia przez zobowiązanego (np. przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie) odpowiedzialności administracyjnej (tak W. Radecki, *Komentarz do art. 9, [w:] Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2016 r., teza nr 5). W zakresie tej odpowiedzialności organ wydający zezwolenie najpierw wzywa zobowiązanego do niezwłocznego zaniechania naruszania warunków zezwolenia wraz ze wskazaniem, który lub które warunki zostały naruszone, a dopiero z chwilą, gdy taki podmiot nadal narusza warunki zezwolenia – cofa zezwolenie.

Natomiast w przypadku prowadzenia działalności objętej zezwoleniem bez stosownego zezwolenia nie jest stosowany art. 9 u.c.p.g., ale może to stanowić wykroczenie wymienione w art. 10 ust. 1 u.c.p.g.

Trafnie wskazał Sąd pierwszej instancji, aczkolwiek należało to wyraźniej podkreślić w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że zasady prowadzenia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami nie są w sposób wyczerpujący uregulowane jedynie w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zagadnienia związane z prowadzeniem w tym zakresie działalności reguluje ponadto ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856, z późn. zm.). Na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt zostało w dniu 26 sierpnia 1998 r. wydane przez Ministra Spraw

Wewnętrznych i Administracji rozporządzenie w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753). Zgodnie z § 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 tego rozporządzenia organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko. Ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ani ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt ani też ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt nie nakładają obowiązku, aby na terenie każdej gminy znajdowało się schronisko dla bezdomnych zwierząt.

Natomiast wykonywanie części zadań obejmujących opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt może gmina powierzyć podmiotowi nie wchodzącemu w skład administracji samorządowej, tj. podmiotowi prowadzącemu schronisko dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt). Tak przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania pozwalają organom gmin na dokonywanie wyborów sposobu wykonywania zadania publicznego w zakresie np. odławiania bezdomnych zwierząt i nie ma przeszkód, aby organ wykonawczy gminy mógł w drodze umowy powierzyć wykonywanie tego zadania podmiotowi prowadzącemu schronisko dla bezdomnych zwierząt i to nawet wówczas, gdy schronisko to znajduje się na terenie innej gminy. Dodatkową podstawę to takiego wykonywania zadań publicznych zawiera art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), zgodnie z którym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Właśnie poprzez możliwość dokonywania przez organy gmin wyboru sposobu wykonywania zadania w zakresie wyłapywania (odławiania) bezdomnych zwierząt realizuje się konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego, wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że skoro z akt sprawy wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że przedsiębiorca Tomasz Wieleba zawarł umowy także z innymi gminami niż Gmina Mrągowo na przyjmowanie odławianych bezdomnych zwierząt z terenów tych gmin, to nie stanowiło to naruszenia warunków zezwolenia udzielonego decyzją z 24 listopada 2014 r. Analogiczne stanowisko zajęł np. NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 sierpnia 2017 r. sygn. akt II OSK 3038/15, opub. w Lex nr 2476648 stwierdzając, że okoliczność przyjmowania do schroniska



dla zwierząt wyłapanych poza granicami danej gminy nie stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu, jeżeli owo przyjmowanie zwierząt następuje na podstawie umów zawartych we właściwym trybie. Pogląd ten w pełni akceptuje również w tej sprawie skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Także i drogi zarzut zawarty w skardze kasacyjnej jest niezasadny. Sąd pierwszej instancji prawidłowo zastosował art. 151 P.p.s.a. i oddalił skargę Stowarzyszenia. Zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie nie została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej nie są zasadne, a zaskarżony wyrok odpowiada prawu.

W związku z powyższym Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 184 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku i oddalił skargę kasacyjną.

Na oryginale własnoręcznie podpisany  
Za zgodność z oryginałem



*Mariusz Szufnara*

starszy inspektor sądowy