



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 2 października 2017 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	<b>sędzia WSA Anna Szymańska</b>
Sędziowie	<b>sędzia WSA Alina Balicka (spr.)</b> <b>sędzia WSA Anna Falkiewicz-Kluj</b>
Protokolant	<b>st. sekr. sąd. Marcin Woźniak</b>

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **2 października 2017 r.**  
sprawy ze skargi **Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie**  
na decyzję **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie**  
z dnia **16 marca 2017 r.** nr **KOA/32/Ni/17**  
w przedmiocie **odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt**

**oddala skargę.**



Na oryginale własne podpisy  
Za zgodność z oryginałem

## UZASADNIENIE

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją nr KOA/32/Ni/17 z 16 marca 2017 r., wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23, dalej „k.p.a.”), po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt od decyzji Burmistrza Nasielska z 16 listopada 2016 r. nr 311/2016 znak: ŚROW.6140.30.2016 odmawiającej cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Nasielska z 26 listopada 2009 r. znak ROŚ.6134-54/2/09 zezwalającego Fundacji „Centrum Ochrony Środowiska” z siedzibą w Nasielsku na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt - z powodu naruszenia warunków zezwolenia, utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy.

Decyzja została wydana w następującym stanie sprawy.

Wnioskiem z 12 sierpnia 2015 r., powołując się na art. 31 k.p.a. w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 250) oraz cele statutowe, organizacja społeczna „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie, wystąpiła o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Nasielska (znak: ROŚ.6134-54/2/09) z 26 listopada 2009 r. Fundacji „Centrum Ochrony Środowiska” z siedzibą w Nasielsku, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Wnioskodawca zarzucił prowadzącemu schronisko przyjmowanie do schroniska zwierząt pochodzących spoza Gminy Nasielsk, co w ocenie wnioskodawcy stanowi naruszenie warunków zezwolenia, ponieważ do schroniska winny być przyjmowane wyłącznie zwierzęta z terenu Gminy Nasielsk.

W dniu 26 września 2016 r. Pan Krzysztof Łukaszewicz - Prezes Zarządu Fundacji „Centrum Ochrony Środowiska” przedłożył kopie umów zawartych w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy Prawo Zamówień Publicznych na zadania w zakresie przyjmowania i utrzymywania bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Winnica, Gminy Lipowiec Kościelny, Gminy Grójec, Gminy Nasielsk, Gminy Sochocin, Gminy Szeńsk, Gminy Nowe Miasto, Gminy Nieporęt, Gminy Naruszewo, Gminy Rząśnik, Gminy Joniec, Gminy Załuski, Gminy Baboszewo, Gminy Świercze.

Przedstawiając umowy z w/w gminami Pan Krzysztof Łukaszewicz - Prezes Zarządu Fundacji „Centrum Ochrony Środowiska” uwiarygodnił, a tym samym potwierdził kwestię wskazaną w punkcie 5.4 zezwolenia tj. przyjmowanie bezdomnych zwierząt do schroniska i wydawanie do adopcji odbywać się będzie na podstawie umów zawartych z poszczególnymi gminami.

Burmistrz Nasielska decyzją z 16 listopada 2016 r. nr 311/2016 odmówił cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Nasielska z 26 listopada 2009 r. zezwalającą Fundacji „Centrum Ochrony Środowiska” z siedzibą w Nasielsku na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt - z powodu naruszenia warunków zezwolenia.

Odwołanie od ww. decyzji wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie rozpatrując odwołanie wskazało, że zgodnie z art. 7 ust 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu z daty wydania decyzji z dnia 12 grudnia 2014 r - Na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać między innymi określenie przedmiotu i obszaru działalności ( art. 8 ust 1 pkt 2 ustawy). Wydane zezwolenie powinno określać między innymi przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust 1 pkt 2 ustawy).

W opinii Kolegium, przez obszar działalności objętej pozwoleniem należy rozumieć, w odniesieniu do prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, miejsce w którym zlokalizowany jest obiekt lub obiekty, służące do wykonywania tego rodzaju działalności, a nie miejsce pochodzenia zwierząt, w tym schronisku umieszczonych (miejsce gdzie bezdomne zwierzęta zostały ujęte). W każdym schronisku dla zwierząt może znaleźć schronienie każde zwierzę, które potrzebuje schronienia, niezależnie od tego skąd przybywa. Takie rozumienie pojęcia obszaru działalności 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.

Dokonując interpretacji pojęcia " obszar działalności objętej zezwoleniem " stwierdzić należy - wbrew twierdzeniom strony skarżącej, że nie odnosi się ono do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska. Dotyczy natomiast

wyłącznie samego miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, czyli konkretnego usytuowania w terenie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko.

Odwołanie nie zasługiwałoby na uwzględnienie nawet, gdyby przyjąć, że pozwolenie wynikające z ww. decyzji Burmistrza Nasielska z 26 listopada 2009 r. dotyczy obszaru działalności obejmującego Gminę Nasielsk. Gdyby bowiem przyjąć, że prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt ogranicza się zawsze do terenu tylko jednej, danej gminy (pomijając związki międzygminne) to zbędne byłoby użycie w art. 7 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości sformułowania na obszarze "własnej gminy". Z żadnego przepisu prawa nie wynika też aby w wykonywaniu obciążającego gminę z mocy art. 3 ust. 2 pkt 14 ustawy obowiązku zapobiegania bezdomności zwierząt, na terenie każdej gminy musiało funkcjonować schronisko dla bezdomnych zwierząt, do czego prowadziłaby w praktyce akceptacja stanowiska skarżącego Stowarzyszenia. Celem przepisów dotyczących zasad budowy schronisk niewątpliwie jest dobro zwierząt i ich ochrona przed niehumanitarnym traktowaniem. Przyjęcie wykładni, iż do schroniska na terenie gminy mogą być przyjmowane zwierzęta "pochodzące" tylko z terenu tej gminy będzie skutkowało zaprzeczeniem celu wspomnianej regulacji. Doprowadzi do sytuacji, gdy wiele małych gmin, gdzie ilość wyłapywanych zwierząt jest niewielka (kilka, kilkanaście sztuk), nie będzie mogło wykonywać swych obowiązków w tym zakresie, co za humanitarne uznać nie można.

Kolegium podkreśliło również, że z samej decyzji Burmistrza Nasielska z 26 listopada 2009 r. wynika, że dopuszcza ona przyjmowanie zwierząt z poza terenu gminy bowiem w podpunkcie 4 punktu 5 decyzji wskazano, że przyjmowanie zwierząt do schroniska i wydawanie do adopcji odbywać się będzie na podstawie umów zawartych z poszczególnymi gminami.

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, że brak jest podstaw do przyjęcia, że prowadzący schronisko narusza warunki zezwolenia na jego prowadzenie.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 16 marca 2017 r. wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie. Skarżące Stowarzyszenie zaskarżonej decyzji zarzuciło naruszenie art. 138 § 2 k.p.a., poprzez

utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji, pomimo iż została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w odpowiedzi na skargę wniosło o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.) w związku z art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm., dalej również „p.p.s.a.”), wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Podkreślić należy, że dokonując kontroli legalności zaskarżonego aktu, sąd, stosownie do treści art. 134 p.p.s.a. nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Przepis ten umożliwia sądowi wszechstronne i obiektywne zbadanie sprawy niezależnie od podniesionych zarzutów.

Oceniając zaskarżoną decyzję w oparciu o powyższe kryteria Sąd orzekający w niniejszej sprawie doszedł do przekonania, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem rozstrzygnięcie zawarte w decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 16 marca 2017 r. utrzymującej w mocy decyzję Burmistrza Nasielska z 16 listopada 2016 r. nr 311/2016 odpowiada prawu, mimo częściowo błędnego uzasadnienia.

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wystąpiło o cofnięcie udzielonego Fundacji „Centrum Ochrony Środowiska” z siedzibą w Nasielsku, decyzją Burmistrza Nasielska z 26 listopada 2009 r., zezwolenia na działalność w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt z powodu naruszania warunków zezwolenia poprzez przyjmowanie bezdomnych zwierząt z poza terenu gminy Nasielsk.

Burmistrz Nasielska decyzją z 26 listopada 2009 r. działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 i ust. 6 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla

prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. nr 158, poz. 1657) oraz na podstawie uchwały Nr XL/289/09 Rady Miejskiej w Nasielsku z 14 października 2009 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk, spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, udzielił Fundacji „Centrum Ochrony Środowiska” z siedzibą w Nasielsku zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Chrcynno 142, Gmina Nasielsk, działka nr ew. 353/1 (pkt 1 decyzji). W punkcie 2 decyzji orzeczono, że obszarem prowadzenia działalności objętej zezwoleniem jest teren Miasta i Gminy Nasielsk. Termin podjęcia działalności objętej zezwoleniem określono na dzień 1 stycznia 2010 r. (pkt 3 decyzji). Zezwolenie zostało wydane na okres 10 lat, tj. od 1 stycznia 2010 r. do 1 stycznia 2020 r. (pkt 4 decyzji). Z kolei w punkcie 5 decyzji określono wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem. W podpunkcie 4 punktu 5 decyzji przewidziano, że przyjmowanie zwierząt do schroniska i wydawanie do adopcji odbywać się będzie na podstawie umów zawartych z poszczególnymi gminami.

Jak już wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 (LEX nr 1753568), 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 i porządku w gminach). 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". Ustawodawca nie zdefiniował tego pojęcia, chociaż w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach zastrzegł, że zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą skargę opowiada się za wykładnią omawianego pojęcia zaprezentowaną przez Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku z 17 marca 2015 r., sygn.akt II OSK 2136/13, w którym wskazał, że 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 z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt 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).

Ponadto w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt przewidziano, że program ten obejmuje w szczególności zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt i odławianie bezdomnych zwierząt. Z powyższego wynika, że elementem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, a więc też zadaniem gminy, jest odławianie bezdomnych zwierząt i zapewnienie im miejsca w schronisku.

Wobec powyższego, Sąd nie podziela interpretacji pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem" dokonanej przez organy obu instancji w przedmiotowej sprawie, zgodnie z którą nie odnosi się ono do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska. Dotyczy natomiast wyłącznie samego miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, czyli konkretnego usytuowania w terenie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko.

Jednocześnie należy zauważyć, że w zaskarżonej decyzji Kolegium wskazało również, że z samej decyzji Burmistrza Nasielska z 26 listopada 2009 r. wynika, że dopuszcza ona przyjmowanie zwierząt z poza terenu gminy bowiem w podpunkcie 4 punktu 5 decyzji wskazano, że przyjmowanie zwierząt do schroniska i wydawanie do adopcji odbywać się będzie na podstawie umów zawartych z poszczególnymi gminami.

Do akt administracyjnych zostały dołączone kopie umów cywilnych zawartych pomiędzy poszczególnymi gminami a Fundacją „Centrum Ochrony Środowiska” z siedzibą w Nasielsku na świadczenie usługi w zakresie przyjmowania i utrzymywania bezdomnych zwierząt z terenu tych gmin.

W ocenie Sądu, Fundacją „Centrum Ochrony Środowiska” prowadzi schronisko dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Chrcynno na podstawie zezwolenia wydanego przez Burmistrza Nasielska decyzją z 26 listopada 2009 r. Decyzja ta udziela zezwolenia na prowadzenie samego schroniska ale również dopuszcza przyjmowanie zwierząt do schroniska z poza Gminy Nasielsk, jeżeli zostaną zawarte umowy z poszczególnymi gminami. W tej sytuacji przyjmowanie zwierząt w oparciu o zawarte z poszczególnymi gminami umowy cywilne nie narusza warunków określonych w zezwoleniu Burmistrza Nasielska.

Kwestia takiego zapisu w decyzji zezwalającej może być przedmiotem oceny w postępowaniu o uchylenie decyzji Burmistrza Nasielska z 26 listopada 2009 r. lub w postępowaniu o stwierdzenie jej nieważności. Natomiast to postępowanie ogranicza się do oceny, czy podmiot prowadzący schronisko narusza warunki



zezwoleń. Wobec treści zezwoleń odpowiedź jest negatywna i dlatego samo rozstrzygnięcie organów jest prawidłowe, mimo częściowo błędnego uzasadnienia.

Z tych wszystkich względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale własnoręcznie podpisany  
Za zgodność z oryginałem

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Kowalski", is written over the typed text.