

CD 1/3

Sygn. akt II SA/Łd 313/19



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 czerwca 2019 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział II

w składzie następującym:

Przewodniczący **Sędzia NSA Bogusław Klimowicz (spr.)**

Sędziowie **Sędzia WSA Agnieszka Grosińska**

Sędzia WSA Jolanta Rosińska

Protokolant asystent sędziego Nina Krzemieniewska-Oleszek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 czerwca 2019 roku

sprawy ze skargi **Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie**

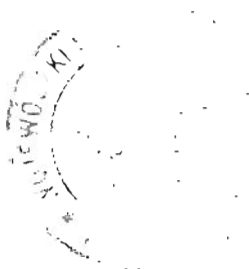
na decyzję **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi**

z dnia **21 stycznia 2019 r.**

nr **SKO.4131.8.2018**

w przedmiocie **odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt**

oddala skargę.



Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi

Wydział II

Specjalista

Anna Koska
Anna Koska

Uzasadnienie

Pismem z 13 marca 2019 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosło do sądu administracyjnego skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z 21 stycznia 2019 r. nr SKO.4131.8.2018 utrzymującą w mocy decyzję organy I instancji w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Z akt sprawy wynika, że pismem z dnia 18 stycznia 2018 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosło o cofnięcie zezwolenia udzielonego przez Wójta Gminy Zgierz decyzją z dnia 24 sierpnia 2017 r. Przemysławowi Skupińskiemu, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „ZWIR-MAX Firma Przemysław Skupiński” z siedzibą w Dąbrówce-Strumiany przy ul. Pogodnej 37, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Jasionka przy ul. Skośnej 15. Uzasadniając swój wniosek Stowarzyszenie odwołało się do celów statutowych, jakimi są działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania i zapewnienia im opieki oraz kształtowania wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt. Cele niniejsze Stowarzyszenie realizuje poprzez zwalczanie przejawów znęcania się nad zwierzętami, działanie w ich obronie i niesienie im pomocy oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i prawa w dziedzinie ochrony zwierząt oraz środowiska. Zdaniem Stowarzyszenia Przemysław Skupiński prowadzący działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt nie wypełnia warunku zezwolenia, a w szczególności nie przestrzega treści pkt I decyzji Wójta Gminy Zgierz z 24 sierpnia 2017 r. dotyczącego obszaru prowadzonej działalności ustalonej jako teren gminy Zgierz.

W ocenie Stowarzyszenia z regulacji zawartych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że przez „obszar działalności objętej zezwoleniem” należy rozumieć, w przypadku prowadzenia schroniska dla zwierząt, obszar z jakiego zostały ujęte zwierzęta, a następnie umieszczone w schronisku. Po wszczęciu oraz przeprowadzeniu z urzędu

postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt decyzją z 15 czerwca 2018r. Wójt Gminy Zgierz na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.) oraz art. 8a ust. 3 oraz art. 9 ust. 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1289 ze zm.) odmówił cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Jasionka udzielonego własną decyzją z 24 sierpnia 2017 r. Przemysławowi Skupińskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „ZWIR-MAX Firma Przemysław Skupiński z siedzibą w Dąbrówce - Strumianach. W uzasadnieniu organ pierwszej instancji wyjaśnił, że uwzględniając wskazania NSA zawarte w wyroku z 31 sierpnia 2017 r., sygn. akt. II OSK 3038/15, przeanalizowano zebrany w sprawie materiał dowodowy z którego wynika w pierwszej kolejności, że z treści decyzji z 24 sierpnia 2017 r. udzielającej Przemysławowi Skupińskiemu pozwolenia na prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Jasionka nie wynika zakaz umieszczania w ww. schronisku dla bezdomnych zwierząt również zwierząt wyłapanych poza terenem Gminy Zgierz. Ponadto w toku postępowania ustalono, że schronisko w Jasionce przyjmuje zwierzęta z terenów: Gminy Andrespol, Gminy Brzeziny, Gminy Miasta Zgierz, Gminy Miasta i Gminy Stryków, Gminy Świnice Warckie, Gminy Łęczycza w ramach wykonywania gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, uchwalonych obligatoryjnie w każdej ze wskazanych gmin, będących aktami prawa miejscowego.

Ponadto organ wyjaśnił, że w ramach przeprowadzonych czynności skontrolowano przestrzeganie treści zezwolenia udzielonego decyzją z 24 sierpnia 2017 r. w zakresie: dysponowania atestowanym sprzętem do wyłapywania i obozwładniania bezdomnych zwierząt, niezagrażającym ich życiu i zdrowiu, dysponowania pojazdami przystosowanymi do transportu zwierząt, spełniającymi wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 6 października 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu transportu zwierząt, utrzymywania pojazdów w odpowiednim stanie technicznym i sanitarnym, prowadzenia schroniska dla zwierząt zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schroniska dla zwierząt (Dz. U. z 2004 r., Nr 158, poz. 1657), zapewnienia zwierzętom przebywającym

w schronisku odpowiedniego wyżywienia, dostępu do wody pitnej oraz całodobowej opieki weterynaryjnej, utrzymania obiektu schroniska w należyтым stanie sanitarnym i technicznym, prowadzenia działalności będącej przedmiotem wniosku w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia i zdrowia zarówno ludzi jak i zwierząt, dysponowania odpowiednio przeszkolonym personelem w liczbie gwarantującej stałe świadczenie usługi, wykonywania usług nie stwarzając zagrożenia dla zdrowia ludzkiego oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogą być szkodliwe dla środowiska oraz przedmiotu objętego zezwoleniem - prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. W powyższych zakresach nie stwierdzono jakichkolwiek uchybień i nie wskazano żadnych zaleceń pokontrolnych.

W wyniku rozpoznania odwołania wniesionego przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi decyzją z 21 stycznia 2019 r. utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu wydanej decyzji Kolegium odwołując się do treści art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4, ust. 6 oraz art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 11 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt wskazało, że Stowarzyszenie domaga się cofnięcia zezwolenia wydanego Przemysławowi Skupińskiemu w zakresie art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., tj. zezwolenia w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Według Stowarzyszenia Obrona Zwierząt okolicznością przemawiającą za cofnięciem przedmiotowego zezwolenia jest w szczególności naruszenie jego warunków polegające na wyłapywaniu i przyjmowaniu do przedmiotowego schroniska zwierząt spoza obszaru działalności objętej zezwoleniem tj. spoza obszaru Gminy Zgierz. W ocenie Kolegium Stowarzyszenie zdaje się nie dostrzegać odrębności przedmiotu działalności wymagającej uzyskania zezwolenia (art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 u.c.p.g.) sprowadzając ocenę wypełniania warunków określonych w udzielonym zezwoleniu do obszaru działalności, w oderwaniu od jej przedmiotu, przywołując na tę okoliczność fragmenty niejednolitego orzecznictwa. Organ podkreślił, że z uwagi na tę niejednolitość, warto zwrócić uwagę, iż przy założeniu prezentowanym przez Stowarzyszenie; praktycznie każda gmina, by móc wykonywać swoje obowiązki, powinna na swoim terenie posiadać schronisko do którego mogłaby przyjmować zwierzęta pochodzące wyłącznie z terenu tejże gminy. SKO wskazało także, że poza przedmiotem oceny niniejszej sprawy pozostają zarówno akty prawa miejscowego w postaci uchwał Rad Gmin w zakresie programów opieki nad bezdomnymi zwierzętami

oraz zapobieganiu bezdomności jakich umowy zawarte pomiędzy przedsiębiorcą Przemysławem Skupińskim a Gminą Andrespol, Gminą Miasto Zgierz, Gminą Brzeziny, Gminą Miasta i Gminy Stryków, Gminą Świnice Warckie, Gminą Łęczyca - w zakresie ich prawidłowości i ważności, którą oceniać może wyłącznie sąd powszechny.

W świetle powyższego Kolegium stanęło na stanowisku że sama bezsporna w sprawie okoliczność, przyjmowania do schroniska zwierząt wyłapanych poza granicami Gminy Zgierz na podstawie aktów prawa miejscowego i zawartych z przedsiębiorcą umów nie stanowi podstaw do stwierdzenia, że przedsiębiorca nie wypełnia określonych w zezwoleniu warunków, w rozumieniu przepisu art. 9 ust.2 u.c.p.g. zaś argumentacja odwołania sprowadza się w istocie do kwestionowania zgodności z prawem ww. aktów prawa miejscowego i ważności umów cywilnoprawnych nie zaś do wypełnienia przez przedsiębiorcę warunków określonych w zezwoleniu.

W skardze do sądu administracyjnego Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie podniosło zarzuty naruszenia w kwestionowanej decyzji:

- art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., poprzez dokonanie błędnej wykładni pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem” zawartego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.), co skutkowało brakiem analizy w kierunku ustalenia, czy prowadzący schronisko dla zwierząt naruszył warunki udzielonego mu zezwolenia;

- art. 138 § 2 k.p.a., poprzez utrzymanie w mocy decyzji organu pierwszej instancji, pomimo iż została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 9 ust. 2 u.c.p.g.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje;

Skarga jako niezasadna podlega oddaleniu.

Przedmiotem sporu w rozpoznawanej sprawie jest w istocie rozumienie pojęcia obszaru działalności objętej zezwoleniem schroniska prowadzonego przez Przemysława Skupińskiego, jako terenu Gminy Zgierz.

W ocenie strony skarżącej takie określenie obszaru prowadzenia schroniska (wynikające z decyzji z 24 sierpnia 2007 r.) dopuszcza zatem, aby przebywały w nim zwierzęta wyłapywane wyłącznie z terenu tej Gminy, podczas gdy przebywają w nim

także zwierzęta pochodzące z innych Gmin. Zdaniem strony skarżącej sytuacja powyższa winna skutkować cofnięciem udzielonego Przemysławowi Skupińskiemu zezwolenia.

Wyznaczając ramy prawne zaistniałego sporu Sąd wskazuje, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 14 u.c.p.g do zadań własnych gmin w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach należy zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt. Przez zwierzęta bezdomne należy rozumieć zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod opieką trwale dotąd pozostawały (art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 24 października 1997 roku o ochronie zwierząt – tekst jednolity Dz.U z 2017 roku, poz.1840). Zgodnie natomiast z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie im opieki oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. W ramach tego obowiązku, Gmina jest zobowiązana, corocznie, do dnia 31 marca określić w drodze uchwały program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 1 u.o.z). Program ten, obejmuje w szczególności zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację lub kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych. Część tych zadań (m.in. odławianie bezdomnych zwierząt) może być powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.

Z kolei zgodnie z art. 7 ust.1 u.c.p.g na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebania i spalania zwłoki zwierzęcych i ich części zezwolenia udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

Zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g) Podstawę cofnięcia zezwolenia stanowi niewypełnienie określonych w nim warunków oraz niezaniechanie naruszania tych warunków mimo wezwania organu (art. 9 ust. 2 u.c.p.g).

Przechodząc do meritum Sąd stwierdza, że nie podziela zaprezentowanego przez skarżące Stowarzyszenie rozumienia pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem". Pojęcie to w ocenie Sądu, 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.

Treść zezwolenia udzielonego Przemysławowi Skupińskiemu decyzją z 24 sierpnia 2017 r. na prowadzenie schroniska w miejscowości Jasionka nie budzi wątpliwości co do przedmiotu udzielonego zezwolenia. Przedmiotem działalności objętej zezwoleniem jest prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt (pkt II), zaś zezwolenie na prowadzenie schroniska dla zwierząt działającego na obszarze Gminy, wydanego przez organ tej Gminy nie determinuje możliwości wyłapywania i umieszczania tam zwierząt wyłącznie z terenu Gminy, zwłaszcza wobec faktu, iż nie zawarto w nim zapisu ograniczającego lub wprowadzającego wyłączność w zakresie przyjmowania zwierząt jedynie z terenu Gminy Zgierz.

Sąd w całości podziela i przyjmuje jako własną ocenę wyrażoną w prawomocnym wyroku WSA w Olsztynie z 6 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 834/17, że sytuacja, w której prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt ograniczałoby się tylko do terenu jednej gminy, powodowałaby, „że zbędne byłoby użycie w art. 7 ust. 5 ustawy, sformułowania na obszarze "własnej gminy" odnośnie do prowadzenia przez gminne jednostki organizacyjne działalność, o której mowa w ust. 1. 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 prowadziłyby w praktyce akceptacja stanowiska skarżącego Stowarzyszenia.”

Nie jest sporne, że 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.

Biorąc pod uwagę powyższe Sąd stanął na stanowisku, że fakt, iż przedsiębiorca Przemysław Skupiński zawarł na podstawie obowiązujących przepisów umowy także z innymi gminami niż Gmina Zgierz na przyjmowanie odławianych bezdomnych zwierząt z terenów tych gmin nie może zostać uznany za podstawę naruszenia warunków zezwolenia udzielonego decyzją z 24 sierpnia 2017 r., która uzasadniałaby cofnięcie zezwolenia zgodnie z wnioskiem skarżącego Stowarzyszenia.

Analogiczne stanowisko zajęł NSA w uzasadnieniach wyroków z dnia 31 sierpnia 2017 r. sygn. akt II OSK 3038/15, z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 587/18 oraz sygn. akt II OSK 1855/18 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.

W konsekwencji Sąd podziela stanowisko Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi, że w badanej sprawie nie zachodzą przesłanki uzasadniające cofnięcie przedsiębiorcy zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt zgodnie z treścią art. 9 ust. 2 u.c.p.g., zaś postępowanie wyjaśniające prowadzone przez organy obu instancji nie budzi zastrzeżeń.

Zebrany w sprawie materiał dowodowy został oceniony zgodnie z art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. W szczególności ustalono, że schronisko w Jasionce przyjmuje zwierzęta także z terenów innych niż Gmina Zgierz na podstawie aktów prawa miejscowego i zawartych z przedsiębiorcą umów. Ponadto przed wydaniem decyzji z 15 czerwca 2018 roku, Wójt Gminy Zgierz przeprowadził kontrolę przestrzegania warunków zezwolenia w

schronisku w Jasionce zakończoną wydaniem protokołu z czynności kontrolnych z 23 marca 2018 r. Z zebranego w sprawie materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że nie stwierdzono uchybień warunkom określonym w zezwoleniu z 24 sierpnia 2017 r., którą to ocenę Sąd w całości akceptuje.

Z powyższych względów, wobec braku uzasadnionych podstaw skargi z mocy art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.) należało orzec jak w sentencji wyroku.



na oryginale właściwe podpisy
za zgodność świadczą

Specjalista
Anna Koska
Anna Koska