



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 24 stycznia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Katarzyna Krzysztofowicz
Sędziowie:	Sędzia WSA Mariola Jaroszevska (spr.) Asesor WSA Magdalena Dobek-Rak
Protokolant	Asystent sędziego Krzysztof Pobojewski

po rozpoznaniu w dniu 24 stycznia 2018 r. w Gdańsku na rozprawie sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku z dnia 3 marca 2017 r. nr SKO.463.6.2017

w przedmiocie wydania decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt

uchyla zaskarżoną decyzję oraz decyzję Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska z dnia 9 października 2015 r. nr RR.6233.2.2015.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność

STARSZY  
SEKRETARZ SĄDOWY

*Anna Kusajczyk*



## UZASADNIENIE

Decyzją z 9 października 2015 r. Wójt Gminy Nowa Wieś Lęborska po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie orzekł o odmowie wydania decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska nr 1/2010 z dnia 28 kwietnia 2010 r., zezwalającej firmie OŚRODEK TRESURY PSÓW Sławomir Twardziak Hotel i Schronisko dla psów, 84-300 Lębork Małoszyce 1C, na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Nowa Wieś Lęborska.

Decyzja została wydana na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.)

W uzasadnieniu organ pierwszej instancji wskazał, że wniosek o cofnięcie zezwolenia złożyło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie. Zarzuciło, że przedsiębiorca narusza warunki udzielonego zezwolenia przyjmując do schroniska zwierzęta spoza granic gminy Nowa Wieś Lęborska. Organ wszczął z urzędu postępowanie w sprawie cofnięcia udzielonego zezwolenia. W trakcie postępowania wyjaśniającego ustalono, że przedsiębiorca działa na terenie sąsiednich gmin na podstawie udzielonych zezwoleń na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na podstawie umów na odławianie bezdomnych zwierząt. Dokonując systematycznych kontroli schroniska organ nie stwierdził nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. W ocenie Wójta Gminy umieszczanie w prowadzonym schronisku dla bezdomnych zwierząt psów wyłapywanych na terenie innych gmin nie narusza warunków zezwolenia i nie może prowadzić do wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia.

W odwołaniu od tej decyzji Stowarzyszenie domagało się jej uchylenia w całości. Wskazało na naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia w sytuacji, kiedy przedsiębiorca, który je uzyskał, w sposób rażący i od lat dopuszcza się naruszenia warunków określonych w zezwoleniu. Na potwierdzenie swoich zarzutów Stowarzyszenie przywołało treść wyroku NSA z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt. II OSK 2136/13, w którym sąd zdefiniował pojęcie "obszaru działalności objętej zezwoleniem", jako obszar gminy wymieniony w wydanym zezwoleniu.

Rozpoznając odwołanie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Słupsku decyzją z dnia 2 grudnia 2015 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Kolegium wyjaśniło, że zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. 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 (art. 9 ust. 2 powołanej ustawy). W oparciu o powołane przepisy oraz treść wyroku NSA w sprawie o sygn. akt II OSK 2136/13, Kolegium wyjaśniło, że składając wniosek o cofnięcie zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska nr 1/2010 z dnia 28 kwietnia 2010 r., Stowarzyszenie nie dostrzegło, że zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy, cofnięcie zezwolenia musi zostać poprzedzone wezwaniem przedsiębiorcy przez organ administracji do niezwłocznego zaniechania naruszania warunków udzielonego zezwolenia. Samo twierdzenie przez Stowarzyszenie, że przedsiębiorca narusza warunki udzielonego zezwolenia, nie stanowi przesłanki uzasadniającej wydanie przez organ administracji decyzji o cofnięciu zezwolenia. W ocenie Kolegium wniosek Stowarzyszenia stanowi jedynie podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego w celu ustalenia, czy przedsiębiorca posiadający stosowne zezwolenie w istocie narusza jego warunki. Jeśli po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego organ stwierdził, że nie doszło do naruszenia warunków wydanego zezwolenia, winien wydać decyzję odmawiającą cofnięcia zezwolenia, jak miało to miejsce w przedmiotowej sprawie. Jak ustaliło Kolegium w materiale dowodowym znajduje się pismo Ośrodka Tresury Psów - Bajer Sławomir Twardziak - Hotel i Schronisko dla Psów, datowane na dzień 9 września 2015 r., do którego przedsiębiorca przedłożył kserokopie decyzji zezwalających oraz umów zawartych na odławianie bezdomnych zwierząt z terenu innych gmin:

W ocenie Kolegium powyższy materiał dowodowy prowadzi do wniosku, że przedsiębiorca odławiając bezdomne zwierzęta z terenów innych gmin niż Gmina Nowa Wieś Lęborska, wbrew twierdzeniom Stowarzyszenia nie narusza warunków zezwolenia określonego decyzją Wójta Gminy z dnia 28 kwietnia 2010 r.

Stowarzyszenie złożyło skargę na decyzję Kolegium, zarzucając między innymi naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej: u.c.p.g.

Prawomocnym wyrokiem z dnia 16 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 505/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uchylił zaskarżoną decyzję SKO wskazując, że organ pierwszej instancji oceniając przesłanki cofnięcia zezwolenia odniósł się do wskazanej przez skarżącego okoliczności umieszczenia w schronisku psów wyłapywanych na terenie innych gmin. Natomiast organ odwoławczy obszernie cytując uzasadnienie wydanego w innej sprawie wyroku NSA z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 i odnosząc się do przedstawionej tam definicji "obszaru działalności objętej zezwoleniem" stwierdził, że Sławomir Twardziak prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Ośrodek Tresury Psów - Bajer Sławomir Twardziak - Hotel i Schronisko dla psów z siedzibą w Małoszycach odławiając bezdomne zwierzęta z terenów innych gmin niż Gmina Nowa Wieś Lęborska, wbrew twierdzeniom Stowarzyszenia nie narusza warunków zezwolenia. Zatem w ocenie WSA organ odwoławczy oceniając przesłankę cofnięcia zezwolenia zbadał inną okoliczność od badanej przez organ pierwszej instancji. Czym innym jest bowiem umieszczenie w prowadzonym schronisku dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Nowa Wieś Lęborska psów wyłapanych na terenie innych gmin (kwestia oceniana przez organ pierwszej instancji), a czym innym jest odławianie bezdomnych zwierząt z terenów innych gmin niż Gmina Nowa Wieś Lęborska (przedmiot rozważań organu odwoławczego). Kolegium w zaskarżonej decyzji w ogóle nie poddało ocenie kwestii, która była przedmiotem badania przez organ pierwszej instancji jako przesłanka ewentualnego cofnięcia zezwolenia na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. To, zdaniem WSA, spowodowało naruszenie przez organ odwoławczy przepisów art. 107 § 3 w związku z art. 140 oraz art. 127 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.). WSA wskazał, że organ odwoławczy poddając kontroli zaskarżoną decyzję winien dokonać jej kompleksowej oceny, obejmującej również argumentację organu pierwszej instancji, która stanowiła podstawę podjętego przez ten organ rozstrzygnięcia. Ocena ta winna być przedstawiona w uzasadnieniu decyzji organu odwoławczego.

Ponownie rozpoznając odwołanie Stowarzyszenia decyzją z 3 marca 2017 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Słupsku utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Wyjaśnił organ odwoławczy, że materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r.

Sygn. akt II SA/Gd 691/17

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), przytaczając treść art. 9 ust. 1 i 2 tej ustawy.

Ustaliło Kolegium, że w dniu 28 kwietnia 2010 r. Wójt Gminy Nowa Wieś Lęborska wydał decyzję nr 1/2010, w której orzekł o udzieleniu firmie „BAJER” Ośrodek Tresury Psów Sławomir Twardziak Hotel i Schronisko dla psów, 84-300 Lębork Małoszyce, zarejestrowanej w ewidencji działalności gospodarczej pod numerem 1119, zezwolenia na świadczenie usług na terenie Gminy Nowa Wieś Lęborska w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Małoszyce. Udzielając tego zezwolenia Wójt Gminy określił: w pkt. 1 przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem, w pkt 2. termin podjęcia działalności objętej zezwoleniem, w pkt 3. wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, w pkt 4. niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, w pkt 5. wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem, w pkt 6. okres, na który zezwolenie zostało udzielone tj. okres 10 lat, w pkt. 7 pouczył, że prowadzenie działalności niezgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz z zezwoleniem skutkować będzie cofnięciem zezwolenia bez odszkodowania, w pkt. 8 zobowiązał przedsiębiorcę do zgłaszania organowi wszelkich zmian danych, określonych w zezwoleniu.

Zgodnie z decyzją z dnia 28 kwietnia 2010 r. przedmiotem działalności objętej zezwoleniem jest świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz świadczenie usług w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Jako obszar działalności objętej zezwoleniem wskazano teren Gminy Nowa Wieś Lęborska, powiat lęborski, województwo pomorskie.

Przechodząc do merytorycznego rozpatrzenia Kolegium podało, że na podstawie art. 9 ust. 2 u.c.p.g. cofnięcie zezwolenia musi zostać poprzedzone wezwaniem przedsiębiorcy przez organ administracji do niezwłocznego zaniechania naruszania warunków udzielonego zezwolenia. Samo twierdzenie przez Stowarzyszenie, że przedsiębiorca narusza warunki udzielonego zezwolenia, nie stanowi przesłanki uzasadniającej wydanie przez organ administracji decyzji o cofnięciu zezwolenia. Konieczność cofnięcia udzielonego zezwolenia nastąpiłaby dopiero w sytuacji, gdy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i dowodowego, organ pierwszej instancji stwierdziłby w sposób niebudzący wątpliwości naruszenie przez przedsiębiorcę

warunków udzielonego zezwolenia, a naruszenie to nie ustałoby po pisemnym wezwaniu przedsiębiorcy do zaniechania naruszenia warunków zezwolenia.

Według Kolegium zarzut stawiany przez Stowarzyszenie, że przedsiębiorca narusza warunki udzielonego przez Wójta Gminy w dniu 28 kwietnia 2010 r. zezwolenia poprzez umieszczanie w prowadzonym przez siebie schronisku zwierząt wyłapywanych z terenu innych gmin, nie zasługuje na jego uwzględnienie.

W przedmiotowej sprawie kwestią sporną jest wykładnia pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem”, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Zdaniem Stowarzyszenia zapis zawarty w zezwoleniu z dnia 28 kwietnia 2010 r., że obszarem działalności objętej zezwoleniem jest teren Gminy Nowa Wieś Lęborska, powiat lęborski, województwo pomorskie oznacza, że przedsiębiorca w prowadzonym przez siebie schronisku może umieszczać wyłącznie zwierzęta wyłapywane na terenie Gminy Nowa Wieś Lęborska. Z tak rozumianą wykładnią tego przepisu ustawy nie zgodziło się Kolegium. Według organu odwoławczego podzielić należy wykładnię pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem”, zaprezentowaną przez WSA w Łodzi w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Łd 558/13, w którym stwierdzono, że pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” nie odnosi się 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 obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko.

Według Kolegium schronisko należy rozumieć jako 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 absurdalnej sytuacji, stojącej w sprzeczności z ideą ustanowienia instytucji w postaci schronisk dla bezdomnych zwierząt, które przecież mają umożliwić opiekę nad zwierzętami, nie mającymi właściciela, a zatem stałego domu i opiekuna. Jak twierdzi Kolegium przedstawiona interpretacja pojęcia „obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt” nie kłóci się z wynikającym z art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. wymogiem, aby zezwolenie określało przedmiot i obszar działalności.

Podkreślił organ odwoławczy, że utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych realizowanych przez gminy, a jednym z zadań własnych gmin jest określone w art. 3 ust. 2 u.c.p.g. zapobieganie bezdomności zwierząt. Potwierdzeniem obowiązku nałożonego na gminy jest art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, według którego zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

Jak ustaliło Kolegium, w materiale dowodowym znajdują się kserokopie decyzji zezwalających oraz umów zawartych na odławianie bezdomnych zwierząt z terenu innych gmin:

1. Umowa zawarta w dniu 2 stycznia 2015 r. z Gminą Cewice reprezentowaną przez Wójta Gminy Cewice, okres obowiązywania od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r., wynagrodzenie za wykonane czynności w kwocie 66 000,00 zł netto, płatne w 12 ratach po 5 500,00 zł netto każda po zakończeniu każdego miesiąca w ciągu 7 dni od złożenia faktury. W § 1 lit. b w/w umowy zawarto zapis mówiący, że: „Przedmiotem umowy jest wykonanie usług polegających na odwiezieniu odłowionych zwierząt do schroniska w Małoszycach”.

2. Umowa zawarta w dniu 2 stycznia 2015 r. z Gminą Miasta Reda reprezentowaną przez Zastępcę Burmistrza Miasta Reda z kontrasygnatą Skarbnika Miasta Redy, okres obowiązywania od 2 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r., wynagrodzenie za wykonanie czynności w kwocie 88 560,00 zł brutto, płatne w równych miesięcznych ratach, a każda z nich wynosić będzie 7 380,00 zł, termin płatności 10 dni od dnia doręczenia prawidłowo wystawionej faktury. W § 2 lit. c w/w umowy zawarto zapis mówiący, że: „Zakres prac obejmuje zapewnienie zwierzętom miejsca w schronisku oraz opieki weterynaryjnej niezależnie od ich kondycji zdrowotnej”.

3. Umowa zawarta w dniu 31 grudnia 2014 r. z Gminą Potęgowo reprezentowaną przez Wójta Gminy Potęgowo z kontrasygnatą Skarbnika Gminy Potęgowo, okres obowiązywania od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r., wynagrodzenie za wykonanie czynności w kwocie 24 000,00 zł netto, płatne w miesięcznych ratach po 2 000,00 zł + należny podatek VAT, termin płatności 7 dni od dnia doręczenia prawidłowo wystawionej faktury. W § 1 pkt 1 w/w umowy zawarto zapis mówiący, że: „Przedmiotem umowy jest wykonywanie usług polegających na wyłapywaniu w sposób humanitarny bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Potęgowo oraz przewożeniu ich środkami do tego celu przystosowanymi i posiadającymi stosowne zatwierdzenia, do schroniska w Małoszycach, a w przypadkach koniecznych do Lecznicy Weterynaryjnej, po wcześniejszym uzgodnieniu z Zamawiającym”.

4. Umowa zawarta w dniu 31 sierpnia 2015 r. z Gminą Czarna Dąbrówka reprezentowaną przez Wójta Gminy Czarna Dąbrówka z kontrasygnatą Skarbnika Gminy Czarna Dąbrówka, okres obowiązywania od 1 września 2015 r. do 31 sierpnia 2017 r., wynagrodzenie za wykonanie czynności w kwocie 2 000,00 zł netto miesięcznie + VAT 23% brutto 2 460,00 zł, płatne w ciągu 14 dni od dnia doręczenia prawidłowo

Sygn. akt II SA/Gd 691/17

wystawionej faktury. W § 1 pkt 1 w/w umowy zawarto zapis mówiący, że: „Przedmiotem umowy jest wykonywanie usług polegających na odbiorze z terenu Oczyszczalni Podkomorzyce Gmina Czarna Dąbrówka bezdomnych zwierząt oraz przewożeniu ich środkami do tego celu przystosowanymi i posiadającymi stosowne zatwierdzenia, do schroniska w Małoszycach, a w przypadkach koniecznych do Lecznicy Weterynaryjnej, po wcześniejszym uzgodnieniu z Zamawiającym”.

5. Decyzja z dnia 25 sierpnia 2015 r. wydana przez Wójta Gminy Czarna Dąbrówka zezwalająca przedsiębiorcy na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. W pkt 2 decyzji orzeczono co następuje: „Przedmiotem działalności będzie odławianie bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Czarna Dąbrówka z transportem ich do Ośrodka Tresury psów hotel i schronisko dla psów Bajer Sławomir Twardziak z siedzibą w Małoszycach 1C, 84-300 Lębork.

6. Decyzja z dnia 22 października 2013 r. wydana przez Wójta Gminy Cewice zezwalająca przedsiębiorcy na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,

7. Decyzja z dnia 2 lipca 2013 r. Burmistrza Miasta Lęborka zezwalająca przedsiębiorcy na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,

8. Certyfikat Uczciwości wystawiony w dniu 13 sierpnia 2015 r. w Poznaniu przez Dyrektora Programu Certyfikat Uczciwości.

Ten materiał dowodowy pozwala, w ocenie Kolegium, na stwierdzenie, że przedsiębiorca Sławomir Twardziak odławiając bezdomne zwierzęta z terenów innych gmin niż Gmina Nowa Wieś Lęborska i umieszczając je w prowadzonym przez siebie schronisku z siedzibą w Małoszycach nie narusza warunków zezwolenia określonego decyzją Wójta Gminy nr 1/2010 z dnia 28 kwietnia 2010 r. Umieszczanie zwierząt w schronisku w Małoszycach odbywa się na podstawie umów zawartych z poszczególnymi gminami, które w ramach ustawowych obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przekazały we wskazanych umowach część swoich obowiązków przedsiębiorcy, a tym samym brak jest podstaw faktycznych i prawnych do uwzględnienia odwołania Stowarzyszenia.

Skargę na powyższą decyzję wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie zarzucają zaskarżonej decyzji naruszenie przepisów:

- 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 u.c.p.g., co skutkowało



brakiem analizy w kierunku rozstrzygnięcia, czy prowadzący schronisko dla zwierząt w Małoszycach naruszył warunki udzielonego mu zezwolenia;

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

Zarzuciło skarżące Stowarzyszenie, że organ odwoławczy nie dostrzegł istoty sprawy, której nie stanowi działalność przedsiębiorcy polegająca na wyłapywaniu na terenie różnych gmin psów. Działalność taka jest legalna, o ile odbywa się w zgodzie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (zwaną dalej u.o.z.) oraz na podstawie stosownych umów z gminami. Natomiast istotnym dla niniejszego postępowania jest fakt umieszczania przez tegoż przedsiębiorcę w schronisku w Małoszycach zwierząt wyłapanych poza obszarem administracyjnym Gminy Nowa Wieś Lęborska. Takie działanie przedsiębiorcy jest nieuprawnione, gdyż wykracza poza zapisy zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie schroniska dla bezdomnych zwierząt, które wyraźnie wskazuje obszar tej działalności. Według Stowarzyszenia argumentacja SKO jest chybiona, gdyż fakt posiadania umów i decyzji nie może powodować, aby przyjmowanie do schroniska w Małoszycach psów pochodzących z terenu innych gmin niż Gmina Nowa Wieś Lęborska stawało się uprawnione i w zgodzie z udzielonym zezwoleniem na prowadzenie schroniska. Według skarżącego to, że przedsiębiorca zawarł szereg umów cywilno-prawnych z szeregiem ościennych gmin nie świadczy o tym, aby działał w zakresie udzielonego mu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Przeciwnie - zawarcie i wykonywanie takich umów z zapisami o tym, że wyłapane zwierzęta będą kierowane do schroniska w Małoszycach świadczy o tym, że narusza warunki udzielonego mu zezwolenia.

Jak twierdzi skarżący, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje wydawanie przedsiębiorcom zezwoleń na działalność w zakresie „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, lecz nie precyzuje na czym owa działalność miałaby polegać. Nieprawidłowe jest wnioskowanie o działaniu S. Twardziaka w zgodzie z udzielonym zezwoleniem na prowadzenie schroniska z faktu, że szereg gmin udzieliło mu zezwolenia na działalność w zakresie „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”. bowiem przedmiot i zakres obu tych rodzajów zezwoleń nie mają za sobą żadnego związku. „Ochrona przed bezdomnymi zwierzętami” nie ma nic wspólnego z ich „wyłapywaniem” (względnie „odławianiem”) do schronisk, o jakim mowa w przepisach u.o.z. Jak twierdzi skarżący materiał dowodowy, na który powołuje się SKO nie

Sygn. akt II SA/Gd 691/17

uzasadnia tezy, że przedsiębiorca odławiając bezdomne zwierzęta z terenów gmin innych niż Gmina Nowa Wieś Lęborska i następnie umieszczając je w schronisku w Małoszycach, nie naruszył warunków udzielonego mu zezwolenia na prowadzenie schroniska.

Stowarzyszenie odnosząc się do przywołanego w decyzji wyroku WSA w Łodzi twierdzi, że schroniska dla zwierząt stanowią wyłącznie działalność gospodarczą. Skarżący zwraca uwagę, że NSA w wyroku z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, odkodował pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, którym w przypadku schronisk dla bezdomnych zwierząt jest obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. Ponieważ określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem stanowi obligatoryjny element zezwolenia, łamanie przez przedsiębiorcę tego zapisu stanowi dotkliwe naruszenie warunków zezwolenia:

Stowarzyszenie powołuje się na następujące orzeczenia zapadłe na tle opisanego wyroku NSA - wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 września 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 559/15 oraz wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2017 r., sygn. akt II OSK 3038/15.

Podkreśla skarżący, że w niniejszej sprawie SKO nie kwestionuje, że obszar działalności wskazany przedmiotowym zezwoleniem obejmuje teren Gminy Nowa Wieś Lęborska i że schronisko dla zwierząt w Małoszycach od 2010 r., wbrew zapisom zezwolenia, przyjęło setki psów spoza tej gminy. Jak twierdzi Stowarzyszenie zadaniem własnym gmin na podstawie art. 11 ust. 1 u.o.z. jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk. Schroniska mogą być natomiast prowadzone przez przedsiębiorców w ramach ich działalności gospodarczej, w czysto komercyjnym celu. Jednak swoboda przedsiębiorców nie jest nieograniczona, gdyż prawidłowa realizacja zadania publicznego wymaga, aby działalność schronisk, regulowana na gruncie ustawy, była ściśle związana z właściwością terytorialną gmin, tj. ich kompetencjami i odpowiedzialnością.

Końcowo podniósł skarżący, że nie jest jego rolą wzywianie przedsiębiorcy do zaniechania naruszania warunków zezwolenia.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Słupsku wniosło o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasową argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

Rozpoznając sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2188 ze zm.) w związku z art. 3 § 1 ustawy

Sygn. akt II SA/Gd 691/17

z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zaskarżona decyzja została wydana w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy po wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 listopada 2016 r., wydanym w sprawie o sygnaturze akt II SA/Gd 505/16. Dlatego dla prawidłowego rozpoznania niniejszej sprawy istotne znaczenie ma treść art. 153 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Ilekroć zatem dana sprawa będzie przedmiotem rozpoznania przez sąd, tylekroć będzie on związany oceną prawną wyrażoną w orzeczeniu wydanym poprzednio w tej sprawie, jeżeli nie zostanie ono uchylone lub nie ulegną zmianie przepisy. Ocena prawna może dotyczyć stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak i kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania decyzji. Obowiązek podporządkowania się ocenie prawnej wyrażonej w wyroku sądu administracyjnego ciąży na organie i na sądzie, może być wyłączony tylko w wypadku istotnej zmiany stanu prawnego lub faktycznego (por. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r., sygn. II FSK 1276/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.gov.pl>).

W opisanym prawomocnym wyroku WSA uznał za konieczne dokonanie przez organ odwoławczy oceny kwestii umieszczania w prowadzonym schronisku dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Nowa Wieś Lęborska psów wyłapanych na terenie innych gmin, która była przedmiotem badania przez organ pierwszej instancji jako przesłanka ewentualnego cofnięcia zezwolenia na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Nadto WSA stwierdziwszy brak aktach administracyjnych przesłanych sądowi decyzji Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska z dnia 28 kwietnia 2010 r., nr 1/2010, zezwalającej na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt przez Ośrodek Tresury Psów Sławomir Twardziak Hotel i Schronisko dla psów w Małoszycach na terenie Gminy

Nowa Wieś Lęborska, uznał, że brak tej decyzji uniemożliwia rozpoznanie sprawy na podstawie art. 9 ust. 2 u.c.p.g.

Oceniając według powyższego kryterium zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji sąd orzekający obecnie uznał, że zostały one wydane z naruszeniem prawa materialnego tj. art. 9 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 ze zm.), zwanej dalej „u.c.p.g.” poprzez jego błędną wykładnię, które miało wpływ na wynik sprawy oraz z naruszeniem przepisów postępowania - art. 7, art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a., a nadto art. 153 p.p.s.a. które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Materialnoprawną podstawą rozstrzygnięcia stanowił art. 9 ust. 2 u.c.p.g. stanowiący, że 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.

Skarżące Stowarzyszenie wystąpiło o cofnięcie udzielonego Sławomirowi Twardziakowi zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Według Stowarzyszenia okolicznością przemawiającą za cofnięciem przedmiotowego zezwolenia było naruszenie jego warunków poprzez przyjmowanie bezdomnych zwierząt spoza terenu Gminy Nowa Wieś Lęborska, w sytuacji gdy wspomniana decyzja z dnia z dnia 28 kwietnia 2010 r. zezwalająca na prowadzenie schroniska jako obszar prowadzenia działalności określa teren Gminy Nowa Wieś Lęborska.

Istota sprawy sprowadza się zatem do wyjaśnienia, jak należy rozumieć pojęcie „obszar działalności objętej zezwoleniem”. Organ odwoławczy przyjął, że pojęcie to 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. W tym zakresie organ powołał się na pogląd zawarty w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 558/13 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.gov.pl>).

Sąd miał na uwadze, że ustawodawca nie zdefiniował wspomnianego pojęcia, zastrzegając jedynie w przepisie art. 9 ust. 1 pkt 2 u.p.c.g., iż zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. Również orzecznictwo sądowe nie zajęło jednolitego stanowiska.

Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą skargę podziela natomiast wykładnię omawianego pojęcia zaprezentowaną przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 oraz z dnia 31 sierpnia 2017 r., sygn. akt II OSK 3038/15 (dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.gov.pl>).

Odkodowanie spornego pojęcia wymaga przeanalizowania przepisów traktujących o opiece nad bezdomnymi zwierzętami. Przede wszystkim należy dostrzec, że wśród spraw publicznych o znaczeniu lokalnym w zakresie porządku i czystości ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 3 ust. 2 wymienia m.in. zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt (pkt 14). Przechodząc więc na grunt tego aktu prawnego należy zauważyć, że zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin (art. 11 ust. 1 ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, Dz. U. z 2017 r., poz. 1840). Tak wyznaczone zadanie własne gminy oznacza, że w powyższym zakresie gmina jest upoważniona i zarazem zobligowana do działania. Na gminie zatem spoczywa powinność zorganizowania własnego wykonawstwa tego zadania albo powierzenia go innemu podmiotowi. Dokonując wykładni użytego sformułowania „obszar działalności objętej zezwoleniem” należy mieć na uwadze, 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.

Zdaniem sądu mieć należy także na uwadze, że w art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca określił zakaz 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) – art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Nadto w art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o ochronie zwierząt wyrażono wprost, że program ten obejmuje w szczególności zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt i odławianie bezdomnych zwierząt.

Z powyższego wynika, że immanentnym elementem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, a więc też zadaniem gminy podlegającym organizacji w ramach własnego wykonawstwa lub w drodze powierzenia zadania innemu podmiotowi, jest odławianie bezdomnych zwierząt i zapewnienie im miejsca w schronisku.

Zezwolenia udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.).

W art. 9 u.c.p.g. wymienione zostały kwestie, które winny zostać ujęte w zezwoleniu, m.in. w pkt 2 przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. Rola materii w nim ujętej jest o tyle istotna, że naruszenie określonych tamże warunków może skutkować cofnięciem zezwolenia (art. 9 ust. 2 u.c.p.g.).

Z powyższych względów należy uznać, 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. Zatem tak odławianie zwierząt jak i prowadzenie schroniska dokonuje się na podstawie aktów określonych organów danej gminy i zamyka się w granicach tej gminy.

Z tych względów zezwolenie udzielone decyzją z dnia 28 kwietnia 2010 r. Sławomirowi Twardziakowi, które określa jako obszar prowadzenia działalności teren Gminy Nowa Wieś Lęborska mogło się odnosić wyłącznie do terenu tejże gminy, na którym zadanie jest realizowane. Oznacza to tym samym, że przyjmowanie, odławianie bezdomnych zwierząt z terenu ościennych gmin, jak wskazywało skarżące Stowarzyszenie, może wskazywać na przekroczenie warunków określonych w decyzji Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska z dnia 28 kwietnia 2010 r. zezwalającej na prowadzenie działalności w formie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Dla prawidłowej oceny tej kwestii mają jednak znaczenie okoliczności związane zarówno z treścią samego zezwolenia uzyskanego przez przedsiębiorcę, jak również okoliczności faktyczne związane z prowadzeniem schroniska.

W postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 9 ust. 2 u.c.p.g., organ winien zatem wszechstronnie ocenić czy przedsiębiorca wypełnia określone w tym zezwoleniu warunki na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Podkreślenia wymaga, że obszar działalności objętej zezwoleniem nie jest jedynym, w aspekcie zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami, wymogiem zezwolenia. Niewątpliwie stwierdzić należy, że dla skali prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt zasadnicze znaczenie ma, czy umieszczane są w nim zwierzęta wyłapane na terenie danej gminy,

czy też zwierzęta te są wylapywane również z terenów innych gmin i umieszczane w tymże schronisku. Okoliczność ta ma znaczenie dla oceny, czy przedsiębiorca prowadzący schronisko dla zwierząt wypełnia określone w zezwoleniu warunki, czy też je narusza. Zbadaniu podlega kwestia, pod względem jakości świadczonych usług, czy zezwolenie udzielone przedsiębiorcy obejmuje warunki dla rzeczywistego rozmiaru prowadzonej działalności, a zatem aktualną liczbę faktycznie umieszczonych w schronisku bezdomnych zwierząt, oraz czy przedsiębiorca wypełnia wymagania określone w tym zezwoleniu. Istotna jest przy tym treść samego zezwolenia z dnia 28 kwietnia 2010 r. (którego nadal brak w aktach administracyjnych), albowiem z zezwolenia tego będzie wynikało, czy obejmuje ono zakaz umieszczania w przedmiotowym schronisku dla bezdomnych zwierząt także zwierząt wylapanych poza terenem Gminy Nowa Wieś Lęborska, a nadto z zezwolenia powinny wynikać warunki prowadzenia omawianej działalności. Treść zezwolenia powinna być skonfrontowana z działalnością faktycznie podejmowaną przez przedsiębiorcę. Wymaga to jednak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, którego organy w przedmiotowej sprawie nie przeprowadziły. 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, w tym także jaka jest liczba zwierząt umieszczonych w schronisku, a wylapanych z terenu Gminy Nowa Wieś Lęborska, a ile zwierząt wylapanych spoza terytorium tej gminy zostało umieszczonych w schronisku. Pamiętać bowiem należy, że zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. j ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2017 r., poz. 1855 ze zm.), działalność polegająca na prowadzeniu schroniska dla zwierząt jest działalnością nadzorowaną przez służby weterynaryjne, w ściśle określonym reżimie ustawowym oraz aktów wykonawczych.

Z uwagi na powyższe stwierdzić należy, że organy administracji publicznej dokonały w okolicznościach niniejszej sprawy błędnej wykładni pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem”, zawartego w art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., co skutkowało brakiem analizy w kierunku rozstrzygnięcia, czy faktycznie prowadzący schronisko naruszył warunki udzielonego mu przez gminę zezwolenia, co wskazuje na naruszenie art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., które to przepisy wymagają, aby organ administracji publicznej dokładnie ustalił stan faktyczny sprawy w oparciu o wyczerpująco zebrany materiał dowodowy. Zaskarżona decyzja oraz poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej instancji naruszają powyższe przepisy. Organy poprzestały na powołaniu się

Sygn. akt II SA/Gd 691/17

na umowy oraz decyzje, na podstawie których przedmiotowe schronisko dla bezdomnych zwierząt przejęło część zadań własnych kilku sąsiednich gmin, co nie jest wystarczające dla oceny, czy przedsiębiorca prowadzący to schronisko nie narusza warunków udzielonego zezwolenia. Jak wynika z umów i decyzji włączonych do akt administracyjnych sprawy część gmin sąsiednich zawarło z przedsiębiorcą – uczestnikiem postępowania Sławomirem Twardziakiem zarówno umowy, jak i wydało na jego rzecz decyzje zezwalające na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (Gmina Cewice, Gmina Czarna Dąbrówka), część gmin zawarła wyłącznie umowy obejmujące albo tylko zapewnienie zwierzętom w schronisku albo wyłapywanie bezdomnych zwierząt i umieszczanie ich w schronisku (Gmina Miasta Reda, Gmina Potęgowo), zaś część gmin wydała tylko decyzje zezwalające na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (Gmina Miasta Lębork). Dla rozpatrzenia sprawy niezbędnym jest zatem również dokonanie analizy ww. umów i decyzji, ewentualnie uzupełnienie materiału dowodowego o inne umowy i decyzje, których stroną jest Sławomir Twardziak, a dotyczące prowadzenia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Dopiero na tej podstawie możliwe będzie dokonanie oceny, czy udzielone zezwolenie obejmuje warunki dla liczby bezdomnych zwierząt umieszczonych w przedmiotowym schronisku, jak również czy umieszczanie w schronisku bezdomnych zwierząt wyłapywanych na podstawie innych zezwoleń, czy też w oparciu o zawarte z innymi gminami umowy, narusza warunki zezwolenia wydanego przez Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska. Ocena dokonana dotychczas przez organy jest dowolna i narusza wyrażoną w art. 80 k.p.a. zasadę swobodnej oceny dowodów. Dokonana przez organ ocena dowodów może być zaakceptowana dopiero gdy materiał dowodowy został wyczerpująco zebrany. Ustalenia faktyczne oraz ocena zgromadzonego materiału dowodowego wraz odniesieniem się do treści przepisów prawa materialnego powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu faktycznym i prawnym decyzji, czego w przedmiotowej sprawie zabrakło. Tym samym decyzje organów obu instancji naruszają art. 107 § 1 i 3 k.p.a.

W toku przeprowadzonego postępowania organy nadal nie pozyskały do akt administracyjnych opisywanej wyżej decyzji Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska z dnia 28 kwietnia 2010 r., co należy ocenić jako naruszenie art. 153 p.p.s.a. w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy.

Ponownie prowadząc postępowanie organy administracji publicznej uwzględniając przedstawioną wykładnię omawianego pojęcia, przeprowadzą postępowanie dowodowe



Sygn. akt II SA/Gd 691/17

zmierzające do wyjaśnienia, czy zostały naruszone warunki udzielonego zezwolenia i podejmą stosowne rozstrzygnięcie.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c w zw. z art. 135 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale własne podpisy

Za zgodność

STARSZY  
SEKRETARZ SĄDOWY

*Anna Rusajczyk*