

### Decyzja

Na podstawie art. 9 ust 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j. t. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.) oraz art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący	- Bogdan Muzyczuk
Członkowie	- Radosław Stypułkowski
	- Kamila Wiśniewska-Hałka

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 13 marca 2017 r. odwołania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt od decyzji z dnia 30 grudnia 2016 r., znak: RiGN.6140.07.1.2016, wydanej z upoważnienia Burmistrza Białej Piskiej przez Zastępcę Burmistrza w sprawie odmowy cofnięcia zezwolenia udzielonego Grażynie Jadwidze Dworakowskiej decyzją Burmistrza Białej Piskiej z dnia 1 lipca 2008 r., znak: BiRG 7080-1/08 zezwalającego na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie obszaru administracyjnego Gminy Biała Piska oraz prowadzenie własnego schroniska dla bezdomnych zwierząt

#### rozstrzygnęło

utrzymać decyzję organu w mocy w całości.

#### Uzasadnienie

Z akt sprawy przekazanych wraz z odwołaniem do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, wynika iż pismem z dnia 10 września 2016 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt zwróciło się do Burmistrza Białej Piskiej o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Białej Piskiej z dnia 1 lipca 2008 r., znak: BiRG 7080-1/08, zezwalającą Grażynie Jadwidze Dworakowskiej na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, z powodu naruszania przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia, tj. prowadzenia działalności schroniska dla zwierząt poza obszarem wynikającym z zezwolenia oraz bez zgłoszenia właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii. Stowarzyszenie wskazało, iż wniosek uzasadniony jest celami statutowymi organizacji społecznej oraz interesem społecznym. W uzasadnieniu wyjaśniono, iż decyzją z dnia 1 lipca 2008 r., znak: BiRG 7080-1/08, Burmistrz Białej Piskiej zezwolił Grażynie Jadwidze Dworakowskiej na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. W dniu 24 lipca 2015 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt złożyło wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa – przede wszystkim braku wymaganego prawem określenia w decyzji obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Wskazano, iż w toku postępowania w dniu 12 lipca 2016 r. zapadł wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, sygn. akt II SA/OJ 605/16, który wskazał, iż wbrew twierdzeniom Stowarzyszenia przedmiotowe zezwolenie określa obszar działalności schroniska i jest nim teren gminy Biała Piska. Organizacja wskazała, iż ta interpretacja sądu administracyjnego jest zgodna z przepisami ustawy, z których wynika, że przez „obszar działalności objętej zezwoleniem” należy rozumieć – w przypadku prowadzenia schroniska dla zwierząt – obszar z jakiego ujęte bezdomne zwierzęta umieszczane są następnie w danym schronisku. Takie stanowisko podziela również Naczelny Sad Administracyjny, który stwierdził jednoznacznie, iż w przypadku schronisk dla bezdomnych zwierząt „obszar działalności objętej

zezwoleń” to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane”, zaś za naruszenie udzielonego zezwolenia na prowadzenie schroniska uznał przyjmowanie do niego zwierząt pochodzących spoza granic gminy, której organ udzielił zezwolenia. Wskazano, iż przedsiębiorca Grażyna Jadwiga Dworakowska prowadzi schronisko dla bezdomnych zwierząt poza obszarem wynikającym z udzielonego jej zezwolenia. Świadczy o tym gminna informacja publiczna, z której wynika, że prowadząc schronisko w Radysach, tylko w 2015 r. przedsiębiorca ten współpracował z min. 15 gminami z 3 województw, wskutek czego, wbrew zapisom zezwolenia, przyjął min. 70 psów spoza terenu Gminy Biała Piska. Wskazano, iż dokumenty są powszechnie dostępne w Internecie na podanej stronie. Ponieważ przyjmowanie do schroniska w Radysach zwierząt spoza Gminy Biała Piska należy uznać za nielegalne, fakt ten skutkować winien wszczęciem przez organ, który wydał zezwolenie postępowania w sprawie jego cofnięcia, przewidzianego w art. 9 ust. 2 ustawy. Nadto, wskazano, iż przedsiębiorca Grażyna Jadwiga Dworakowska zobowiązana jest pkt 4 przedmiotowego zezwolenia do przestrzegania zapisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Tymczasem przedsiębiorca narusza art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, który stanowi, że podjęcie działalności nadzorowanej prowadzenia schronisk dla zwierząt dozwolone jest po uprzednim zgłoszeniu, w formie pisemnej, zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia. Grażyna Jadwiga Dworakowska zaniedbała tego obowiązku, w wyniku czego nie został jej nadany weterynaryjny numer identyfikacyjny, ani nie figuruje na liście podmiotów nadzorowanych przez inspekcję weterynaryjną. Prowadzenie działalności nadzorowanej bez zawiadomienia w wymaganym terminie o zamiarze jej rozpoczęcia stanowi wykroczenie penalizowane art. 85 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt.

Postanowieniem z dnia 21 października 2016 r., znak: RiGN.6140.07.1.2016, Burmistrz Białej Piskiej wszczął z urzędu postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego Grażynie Jadwidze Dworakowskiej na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13 oraz dopuścił do udziału w nim Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie.

Decyzją z dnia 30 grudnia 2016 r., znak: RiGN.6140.07.1.2016, Burmistrz Białej Piskiej odmówił cofnięcia udzielonego Grażynie Jadwidze Dworakowskiej zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie obszaru administracyjnego Gminy Biała Piska oraz prowadzenie własnego schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13. W uzasadnieniu decyzji wskazano, iż pojęcie „obszar działalności” nie jest definiowane jednolicie. W ocenie organu pojęcie to nie powinno odnosić się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką w schronisku, a wyłącznie do miejsca schroniska jako obiektu prowadzenia działalności, której zadaniem jest zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom. Chodzi bowiem o usytuowanie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 558/13). W wyroku tym Sąd wskazał, iż „schronisko należy rozumieć jako element stateczny definicji schroniska dla bezdomnych zwierząt, schronisko 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 schroniska dla bezdomnych zwierząt, które przecież mają umożliwić opiekę nad zwierzętami, które nie mają właściciela, a co za tym idzie – stałego domu i opiekuna”. Organ wskazał, iż w jego ocenie zarzut prowadzenia działalności poza obszarem wynikającym z zezwolenia jest niezasadny. Wskazano, iż stanowisko takie znajduje aprobatę w przytoczonym orzecznictwie sądowym. Wyjaśniono, iż Gmina Biała Piska spotyka się często z problemem bezpańskich psów z terenów gmin sąsiadujących i zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rozwiązuje ten problem, nie zważając na pochodzenie tych zwierząt. Organ wyjaśnił również, iż we wniesionym 24 lipca 2015 r. wniosku o stwierdzenie nieważności Stowarzyszenie Obrona Zwierząt postawiło m.in. zarzut braku określenia obszaru działalności objętej zezwoleń.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji. Odnośnie zarzutu braku zgłoszenia właściwemu miejscowo powiatowemu lekarzowi weterynarii organ wskazał, iż zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r., poz. 1539 z późn zm.) podjęcie działalności nadzorowanej w zakresie prowadzenia schroniska jest dopuszczalne po uprzednim zgłoszeniu w formie pisemnej zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia. Po otrzymaniu zgłoszenia zamiaru prowadzenia schroniska powiatowy lekarz weterynarii wydaje decyzję o nadaniu podmiotowi zgłaszającemu weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego (art. 5 ust. 9 ustawy). W momencie wydanie decyzji o nadaniu weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego podmiot dokonujący zgłoszenia zamiaru prowadzenia schroniska może już prowadzić taką działalność. Organ wyjaśnił, iż w trakcie prowadzonego postępowania Grażyna Jadwiga Dworakowska i Zygmunt Dworakowski zorganizowali swoją dotychczasową działalność w formie spółki cywilnej. W związku z tym faktem złożyli do Burmistrza Białej Piskiej wnioski o zmianę przedmiotowej decyzji w zakresie jej adresata z uwagi na kontynuację dotychczasowej działalności gospodarczej w ramach spółki cywilnej, której są jedynymi współnikami, pod nazwą: „Schronisko Dla Bezdomnych Zwierząt Dworakowski Zygmunt i Grażyna Jadwiga Dworakowska Radysy 13, 12-230 Biała Piska”. Wskazano, iż Powiatowy Lekarz Weterynarii w Piszcu decyzją z dnia 7 listopada 2016 r., znak: PIW.Z.540/2-5/2016, nadał spółce weterynaryjny numer identyfikacyjny. Z uzasadnienia tej decyzji wynika, że podmiot, który został utworzony, w dalszym ciągu spełnia wymagania do wykorzystywania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nie przeznaczonych do spożycia przez ludzi określone w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. Organ wyjaśnił, iż na podstawie złożonego wniosku decyzją z dnia 19 grudnia 2016 r., znak: RiGN.6140.08.01.2016 dokonał zmiany decyzji z dnia 1 lipca 2008 r., znak: BiRG 7080-1/08 obowiązującej do 30 czerwca 2018 r., zezwalającej Grażynie Jadwidze Dworakowskiej na prowadzenie działalności gospodarczej pod nazwą Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt z siedzibą w miejscowości Radysy 13, w zakresie zapisu dotyczącego adresata tej decyzji i ujęciu w jej brzmieniu dodatkowo jej męża Zygmunta Dworakowskiego, z którym obecnie prowadzą działalność w ramach spółki cywilnej. Wyjaśniono, iż organ podziela stanowiska wyrażone w decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii w Piszcu, a także powołanych orzeczeniach. W ocenie organu przedsiębiorca nie przekracza ram prowadzenia działalności określonej w zezwoleniu, określa ono bowiem obszar Gminy Biała Piska, jako miejsce prowadzenia schroniska. Nigdzie natomiast nie jest wymagane, aby bezdomne zwierzęta pochodziły tylko i wyłącznie z terenu Gminy Biała Piska. Burmistrz Białej Piskiej nie wzywał wcześniej do zaniechania naruszeń warunków określonych w zezwoleniu. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach organ cofa zezwolenie dopiero wówczas, gdy przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza obowiązki określone w wezwaniu. Obecnie spółka cywilna prowadzi działalność nadzorowaną polegającą na prowadzeniu schroniska dla zwierząt z nadanym weterynaryjnym numerem identyfikacyjnym.

Od wskazanej powyżej decyzji odwołanie w terminie wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt. Decyzji zarzuciło 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 od lat dopuszcza się naruszania warunków określonych w zezwoleniu. W uzasadnieniu odwołania stowarzyszenie wskazało, iż decyzja organu opiera się na językowej wykładni pojęcia „schronisko dla bezdomnych zwierząt” i prowadzi do konkluzji, że jest to instytucja działająca w celu zapewnienia zwierzętom opieki. Taka wykładnia jest bezpodstawną przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze nie sposób wskazać w ustawie o czystości i porządku w gminach żadnych przesłanek do przypisywania schroniskom dla zwierząt statusu „instytucji” – w jakimkolwiek znaczeniu tego pojęcia. Jest to po prostu rodzajowe określenie pewnej działalności gospodarczej, która podlega regulacji na mocy tej ustawy. Po drugie, domniemywanie opiekuńczego celu działania schronisk poprzez zabieg semantyczny skojarzenia wyrazów „schronienie” z „opieką” jest czystą grą

słów, w sytuacji gdy terminy te mają swoiste utrwalone znaczenie w praktyce i przepisach administracyjnych, dotyczących gospodarki komunalnej. Termin „schronisko” pojawia się w polskich przepisach po raz pierwszy w piśmie okólnym Nr 48 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 3 października 1961 r. Treść tego pisma określa jednoznacznie cel działania schronisk jakim było regularne uśmiercanie dostarczonych do niego bezpiecznych zwierząt. Określony tym piśmie stan prawny i wynikająca z niego praktyka, obowiązywały w dniu uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy, która zaliczyła „prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt” do działalności wymagającej zezwolenia. Nie sposób więc przyjąć, że ustawodawca inaczej rozumiał cel działania schronisk niż jak rozumiano go dotychczas, tym bardziej że w ustawie nie określił w ogóle żadnego celu działania schronisk. Dopiero w 1997 r. nowa Konstytucja wyeliminowała pisma okólne jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, a jednocześnie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt podważyła dotychczasowy cel działania schronisk przez to, że bezdomność zwierząt nie znalazła się na liście wyjątków od generalnego zakazu ich uśmiercania. Jednakże ustawa o ochronie zwierząt określiła opiekuńczy cel działania tylko dla schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne, natomiast w sferze gospodarki komunalnej cel ten pozostał nadal nieokreślony. W tej sytuacji skarżący wskazał, iż może zakładać że – nie będąc do tego wyraźnie zobowiązane – schronisko w Radysach nie działa w celu opieki nad zgromadzonymi tam zwierzętami. Świadczy o tym m.in. wysoka śmiertelność (45% przyjętych zwierząt, wobec 11% średniej krajowej) i nieznanym, nierejestrowanym rozród zwierząt, co wynika z raportów inspekcji weterynaryjnej. Z punktu widzenia prawa ochrony zwierząt i statutowego celu stowarzyszenia zasadne jest dokładne zbadanie podstaw prawnych działania schroniska. Nic nie wskazuje, by była to „instytucja ustanowiona dla idei opieki nad bezdomnymi zwierzętami”. Stowarzyszenie wskazało, iż pojęcie „obszaru działalności” jest w ustawie o czystości i porządku w gminach użyte w 13 różnych przepisach, ale zawsze w znaczeniu części terytorium właściwej gminy. Ustawa posługuje się również pojęciem „miejsca świadczenia usług” w znaczeniu lokalizacji jakiegoś zakładu na terytorium tej czy innej gminy – wywodząc z tego właściwość miejscową wójta/burmistrza/prezydenta do wydania zezwolenia. Dlatego utożsamianie tych pojęć nie ma żadnego usprawiedliwienia. Nie wiadomo bowiem dlaczego w przypadku schronisk dla zwierząt racjonalny ustawodawca miałby rozumieć przez „obszar” coś innego niż w pozostałych przypadkach użycia tego terminu w ustawie. Nie wiadomo też dlaczego miałby w tym przypadku użyć terminu „obszar”, mając na myśli „miejsce świadczenia usług” czyli teren (obiekt) zakładu. Przywołano treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 września 2015 r., sygn. akt II SA/Ld 559/15. Odwołujący wskazał, iż w sprawie niewątpliwym jest, iż:

- obszar działalności schroniska dla zwierząt, na którą zezwała decyzja Burmistrza Białej Piskiej z dnia 1 lipca 2008 r. określony został jako teren Gminy Biała Piska (zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/OI 605/16);

- zgodnie z wyrokiem NSA, zapadłym na tle sprawy o cofnięcie zezwolenia, „obszar prowadzenia schroniska” odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt umieszczonych następnie w schronisku;

- zgodnie z informacją inspekcji weterynaryjnej małżonkowie Zygmunt i Grażyna Jadwiga Dworakowscy, prowadzący wspólnie schronisko w Radysach, od lat współpracują z ponad 100 gminami z 5 województw, wskutek czego, wbrew zapisom zezwolenia, przyjmują około 1000 psów rocznie spoza gminy Biała Piska.

W świetle powyższego oczywistym jest naruszenie przez organ I instancji art. 9 ust. 2 ustawy poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia w sytuacji, kiedy organ ma świadomość, że przedsiębiorca, który je uzyskał w sposób rażący i od lat nie wypełnia określonych w nim warunków. Tymczasem prawidłowo organ winien wezwać przedsiębiorcę do zaniechania naruszenia tych warunków, a w przypadku braku reakcji cofnąć zezwolenie. Organizacja wskazała również, iż interpretacja „obszaru” w sposób legalizujący przyjmowanie do

schroniska nieograniczonej ilości zwierząt z innych gmin prowadzi do naruszenia interesu gminy właściwej miejscowo czyli Gminy Biała Piska. Przepis art. 11 ustawy o ochronie zwierząt nie pozostawia wątpliwości co do tego, że zwierzęta zgromadzone w schronisku w Radysach dalej są bezdomnymi zwierzętami, a ponieważ znajdują się na terenie Gminy Biała Piska, podlegają opiece i odpowiedzialności nie tylko właścicieli schroniska, ale także tej Gminy. W przypadku gdyby z jakichkolwiek powodów prowadzący schronisko nie mogli albo nie chcieli prowadzić go dalej, odpowiedzialność za los ponad 3000 psów spadnie w pierwszej kolejności na Gminę Biała Piska. Wskazano na dane dotyczące ucieczek psów ze schroniska w Radysach w latach 2013 – 2015.

Rozpatrując sprawę w postępowaniu odwoławczym, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie zważyło co następuje.

Zgodnie z regulacją art. 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250 z późn. zm.) na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wymagane jest uzyskanie zezwolenia. W myśl art. 9 ust. 1, 2 i 3 ustawy zezwolenie powinno określać:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy;
- 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem;
- 3) termin podjęcia działalności;
- 4) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem;
- 5) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem;
- 6) inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

Zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.

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. Wygaśnięcie lub cofnięcie zezwolenia nie zwalnia przedsiębiorcy z wykonania określonych w zezwoleniu obowiązków dotyczących wymagań sanitarnych i ochrony środowiska. Organ, który wydaje zezwolenie, określa, w drodze decyzji, zakres i sposób wykonywania obowiązków, o których mowa w ust. 3.

Analiza akt niniejszej sprawy wskazuje, iż organ pierwszej instancji wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13. Powyższe nastąpiło w związku z pismem Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, które wskazało w nim, iż przedsiębiorca prowadzący schronisko przyjmuje do niego zwierzęta pochodzące spoza granic gminy, której organ udzielił zezwolenia oraz iż nie dopełnił obowiązku zgłoszenia w formie pisemnej zamiaru prowadzenia działalności polegającej na prowadzeniu schroniska właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii.

Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych argumentów wskazać należy co następuje. Decyzją z dnia 1 lipca 2008 r., znak: BiRG 7080-1/08, Burmistrz Białej Piskiej zezwolił Grażynie Jadwidze Dworakowskiej prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą „Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt” z siedzibą w miejscowości Radysy 13 na: 1) prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, na terenie obszaru administracyjnego Gminy Biała Piska, 2) prowadzenie własnego schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13. Organ określił przy tym wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej, inne wymagania, czas obowiązywania zezwolenia, jak również wskazał możliwość cofnięcia zezwolenia w przypadku naruszenia warunków zezwolenia. Dodać należy, iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie po przeprowadzeniu

postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności wskazanej decyzji odmówiło stwierdzenia jej nieważności decyzją z dnia 9 listopada 2015 r., SKO.63.40.2015, utrzymaną następnie decyzją z dnia 19 lutego 2016 r., SKO.63.72.2015. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/OI 605/16 oddalił skargę na decyzję Kolegium. W uzasadnieniu wyroku Sąd ten wskazał, iż „nie sposób podzielić stanowiska skarżącej, że w sprawie tej pominięta została okoliczność, iż w decyzji Burmistrza, której dotyczyło postępowanie nieważnościowe w ogóle brak jest określenia obszaru działalności schroniska pozostaje wyjaśnić, że wbrew takiemu stanowisku, w § 1 decyzji z dnia 1 lipca 2008r. określono obszar działalności podmiotu, który wystąpił o wydanie zezwolenia poprzez wskazanie, że działalność ta będzie prowadzona na terenie obszaru administracyjnego Gminy, jak również obszar działalności objętej zezwoleniem wynika nadto, z zapisów dalszych paragrafu 2 tj. pkt. 1, 2 i 9, w których odniesiono się do aktów prawa miejscowego w zakresie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy (uchwała z dnia 2 lutego 2006r. nr "[...]"), czy też ze stwierdzenia, że bezdomne zwierzęta z obszaru Gminy będą przewożone do Schroniska w R.”

Ponieważ postępowanie wszczęte z urzędu przez organ pierwszej instancji dotyczy zasadności cofnięcia zezwolenia udzielonego wskazaną powyżej decyzją na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13, to istotne znaczenie dla załatwienia sprawy ma ustalenie, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy, czy zachodzi taka sytuacja, iż przedsiębiorca nie wypełnia określonych w nim warunków. Podkreślić bowiem należy, iż zgodnie z cytowaną powyżej regulacją art. 9 ust. 2 ustawy jedynie niewypełnianie przez przedsiębiorcę warunków określonych w zezwoleniu może stanowić podstawę do jego cofnięcia.

Analiza treści zezwolenia udzielonego decyzją z dnia 1 lipca 2008 r. prowadzi do wniosku, iż decyzja nie zawiera zapisu wskazującego wprost iż zwierzęta znajdujące się w schronisku dla bezdomnych zwierząt w Radysach mają pochodzić tylko i wyłącznie z terenu Gminy Biała Piska, jak również nie zawiera zakazu zawierania umów na przyjmowanie zwierząt z innych gmin niż gmina, na której terenie znajduje się schronisko. Przyjmując za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie, iż w § 1 decyzji z dnia 1 lipca 2008r. określono obszar działalności podmiotu, który wystąpił o wydanie zezwolenia poprzez wskazanie, że działalność ta będzie prowadzona na terenie obszaru administracyjnego Gminy, wskazać należy, iż w ocenie Kolegium przyjmowanie do schroniska zwierząt spoza terenu tej gminy nie stanowi naruszenia postanowień zezwolenia. Z informacji załączonej przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt wynika, iż w roku 2013 na koszt Gminy Biała Piska zapewniono opiekę 70 psom, w roku 2014 – 51 psom, a w roku 2015 – 127 psom. W 2013 r. do schroniska przyjęto łącznie 1763 zwierzęta, w 2014 r. – 1309 psów, w 2015 r. – 1510 zwierząt. Jednocześnie z raportu z wizytacji schroniska przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Pieszku wynika, iż schronisko ma podpisane umowy i jest finansowane łącznie przez ponad 40 gmin. Przy tym, jak już wskazano, warunki określone w zezwoleniu nie zawierają zapisu ograniczającego czy też wprowadzającego wyłączenie w zakresie przyjmowania zwierząt jedynie z Gminy Biała Piska.

W ocenie Kolegium odróżnić w tym przypadku należy sytuację określoną w art. 9 ust. 2 ustawy, tj. niewypełnianie warunków określonych w zezwoleniu uzasadniające jego cofnięcie od działania bez zezwolenia, którego konsekwencje określone zostały w art. 10 ustawy, stanowiącym iż kto prowadzi działalność określoną w art. 7 bez zezwolenia podlega karze aresztu lub karze grzywny. Taka sytuacja miałaby jednak miejsce wyłącznie wówczas gdyby przedsiębiorca prowadził na terenie innych gmin działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami bez zezwolenia, co nie ma znaczenia z punktu widzenia niniejszej sprawy.

Wskazać jednocześnie należy, iż w nieprawomocnym wyroku z dnia 4 stycznia 2017 r., II SA/GI 1154/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, iż „w odniesieniu do podstawowego, a w zasadzie jedyne zarzutu zgłaszanego przez stronę skarżącą, a mianowicie prowadzenia przez R. Z. działalności „poza obszarem wynikającym

z zezwolenia", należy w pierwszej kolejności podnieść, że został on sformułowany z pominięciem treści odnoszącej się do niego decyzji Prezydenta Miasta Z. z dnia [...] r. Z decyzji tej, wbrew stanowisku skarżącej, nie wynika bowiem aby obszar działalności objętej tym pozwoleniem został ograniczony do terenu Gminy Z.. Z punktu 1 osnowy tej decyzji, w którym określono przedmiot i obszar działalności objętej pozwoleniem w brzmieniu "Prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt zlokalizowanego w obrębie działki o numerze ewidencyjnym 1 (k.m [...] obr. Z.) w Z." konstatacja ta, w żadnym wypadku nie wynika. Nie wynika to również z uzasadnienia tej decyzji. Już tylko z tego powodu nie można stwierdzić, że przyjmując do prowadzonego w oparciu o to pozwolenie schroniska bezdomnych zwierząt pochodzących z terenu innych gmin dochodzi do naruszenia warunków tego pozwolenia w rozumieniu art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości. W konsekwencji nie było nie tylko podstaw do cofnięcia z tego powodu przedmiotowego zezwolenia ale również i do stwierdzenia, że żądanie w tym względzie jest zgodne z interesem społecznym. (...) Skarga nie zasługiwałaby na uwzględnienie nawet, gdyby przyjąć, że pozwolenie wynikające z ww. decyzji Prezydenta Miasta Z. z dnia [...] r. dotyczy obszaru działalności obejmującego Gminę Z.. Z takiego określenia przedmiotu działalności nie wynikałoby bowiem, wbrew twierdzeniom skarżącej, że bez naruszenia warunków takiego pozwolenia R. Z. nie mógłby przyjmować do prowadzonego w oparciu o to pozwolenie schroniska bezdomnych zwierząt spoza terenu tej Gminy. W tym względzie Sąd przychylił się w całej rozciągłości do argumentacji zawartej w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia. Zakaz taki z żadnego przepisu prawa bowiem nie wynika. Przeciwny wniosek w tym względzie wynika zaś, zdaniem Sądu z treści art. 7 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości. 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 tym przepisie 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 prowadziłyby w praktyce akceptacja stanowiska skarżącego Stowarzyszenia. Jak wskazał tutejszy Sąd w nieprawomocnym wyroku z dnia 23 września 2016 r. sygn. akt II SA/Gl 618/16 "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 wylapywanych zwierząt jest niewielka (kilka, kilkanaście sztuk), nie będzie mogło wykonywać swych obowiązków w tym zakresie, co za humanitarne uznać nie można". Za przyjęciem stanowiska, że "obszar działalności objętej zezwoleniem" w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości nie jest tożsamy z obszarem gminy, na której terenie położone jest objęte pozwoleniem schronisko dla bezdomnych zwierząt opowiedział się jednoznacznie NSA w powołanym przez SKO wyroku z dnia 23 października 2015 r. sygn. akt II OSK 390/14, któremu niewątpliwie znana była treść powoływanego przez skarżącą wyroku NSA z dnia 17 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 2136/13. Wbrew stanowisku skarżącej z tego ostatniego wyroku nie wynika jednoznacznie stanowisko, że obszar działalności objętej zezwoleniem w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy pokrywa się z obszarem danej gminy. W końcowej części uzasadnienia tego wyroku NSA nie wykluczył bowiem również możliwości przyjmowania, w oparciu o stosowne umowy, do schroniska dla zwierząt prowadzonego na terenie danej gminy, bezdomnych zwierząt wylapywanych na terenie innej gminy, z którą to sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie."

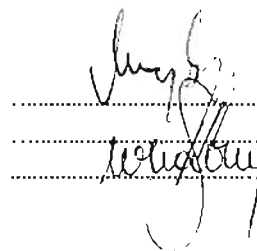
Kolegium w pełni zgadza się ze wskazanym powyżej stanowiskiem Sądu, a twierdzenia w nim zawarte zachowują aktualność na kanwie rozpatrywanej sprawy. Jak już wskazano powyżej, analiza treści zezwolenia zawartego w decyzji Burmistrza Białej Piskiej

z dnia 1 lipca 2008 r. nie daje podstaw do przyjęcia, iż przyjmując do schroniska zwierzęta z innych gmin niż Gmina Biała Piska prowadzący je przedsiębiorca narusza postanowienia zezwolenia, co uzasadniałoby jego cofnięcie.

Odnosząc się do drugiego z argumentów podniesionych w piśmie Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, tj. naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014, poz. 1539 z późn zm.), który stanowi, że podjęcie działalności nadzorowanej prowadzenia schronisk dla zwierząt dozwolone jest po uprzednim zgłoszeniu, w formie pisemnej, zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia, wskazać należy, iż kwestia ta została wyjaśniona przez Burmistrza Białej Piskiej w uzasadnieniu decyzji i wynika z niej, iż podmiot prowadzący schronisko (spółka cywilna) ma nadany weterynaryjny numer identyfikacyjny. Niemniej jednak w ocenie Kolegium samo wskazanie w decyzji (§ 2 pkt 3) obowiązku przestrzegania szeregu regulacji prawnych, w tym ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt nie przenosi na podmiot wydający zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt kompetencji, które zostały zastrzeżone wskazaną powyżej ustawą dla powiatowego lekarza weterynarii. Podkreślić przy tym należy, iż obowiązek zgłoszenia zamiaru prowadzenia działalności nadzorowanej (art. 5 ustawy) wynika w tym przypadku z mocy przepisu, a nie decyzji o zezwoleniu na prowadzenie schroniska, zaś zapis zawarty w decyzji w tym zakresie miał charakter jedynie informacyjny.

Decyzja niniejsza jest ostateczna i nie służy od niej dalszy środek odwoławczy. Strona może jedynie wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, lecz tylko z powodu niezgodności decyzji z prawem. Skargę (wraz z odpisami dla wszystkich stron) wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, ul. Kajki 10/12, 10-547 Olsztyn, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Skarga winna odpowiadać wymogom przewidzianym w art. 57 § 1 w zw. z art. § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), tzn. winna zawierać oznaczenie sądu, imię, nazwisko lub nazwę skarżącego, oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby skarżącego, a w razie ich braku – adresu do doręczeń, wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy, określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego, podpis osoby wnoszącej skargę, a w przypadku wniesienia jej przez pełnomocnika – jego podpis z załączeniem pełnomocnictwa do skargi.

Przewodniczący: -  
Członkowie: -



Otrzymują:

1. Grażyna Dworakowska, Radysy 13, 12-230 Biała Piska;
2. Zygmunt Dworakowski, Radysy 13, 12-230 Biała Piska;
3. Stowarzyszenie „Obrona Zwierząt”  
ul. 11 Listopada 29; 28-300 Jędrzejów
4. Burmistrz Białej Piskiej (z aktami sprawy)

