



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 października 2019 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Adam Matuszak (spr.)

Sędziowie

Sędzia WSA Marzenna Glabas

Sędzia WSA Beata Jezielska

Protokolant

specjalista Anna Piontczak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 października 2019 roku
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie
z dnia 18 maja 2017 r., nr SKO.63.9.2017

w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony
przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych
zwierząt

oddala skargę.

Na oryginale właściwe podpisy



ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

UZASADNIENIE

Decyzją z 1 lipca 2008 r., Burmistrz Białej Piskiej (dalej: organ pierwszej instancji) udzielił Grażynie Jadwidze Dworakowskiej (dalej: przedsiębiorca) zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie obszaru administracyjnego Gminy Biała Piska oraz na prowadzenie własnego schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie (dalej: Kolegium), decyzją z 9 listopada 2015 r., utrzymaną w mocy decyzją z 19 lutego 2016 r., odmówiło stwierdzenia nieważności tej decyzji, zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z 12 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/OI 605/16, oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie (dalej: Stowarzyszenie, skarżący), na tę decyzję Kolegium.

Następnie, po rozpoznaniu wniosku Stowarzyszenia o cofnięcie przedmiotowego zezwolenia, w którym zarzucono przedsiębiorcy prowadzącemu schronisko przyjmowanie zwierząt pochodzących spoza granic gminy, której organ udzielił zezwolenia oraz niedopełnienie obowiązku zgłoszenia w formie pisemnej zamiaru prowadzenia działalności polegającej na prowadzeniu schroniska właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organ pierwszej instancji decyzją z 30 grudnia 2016 r. odmówił cofnięcia powyższego zezwolenia. Oceniał bowiem, że przedsiębiorca nie przekroczył ram prowadzonej działalności. Wskazał, że pojęcia "obszar działalności" nie należy odnosić do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką w schronisku, lecz wyłącznie do miejsca schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności, której zadaniem jest zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom. Wyjaśnił także, że przedsiębiorca zmienił formę prowadzonej działalności z jednoosobowej na spółkę cywilną – „schronisko dla Bezdomnych Zwierząt Dworakowski Zygmunt i Grażyna Jadwiga Dworakowska Radysy 13”. Temu podmiotowi Powiatowy Lekarz Weterynarii w Pieszku nadał weterynaryjny numer identyfikacyjny, a organ pierwszej instancji decyzją z 19 grudnia 2016 r. zmienił własną decyzję z 1 lipca 2008 r. w zakresie adresata decyzji.

Kolegium, po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia, decyzją z 18 maja 2017 r. utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Kolegium podkreśliło, że zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.; dalej:

ustawa) jedynie niewypełnianie przez przedsiębiorcę warunków określonych w zezwoleniu może stanowić podstawę do jego cofnięcia. Stwierdziło, że przedmiotowe zezwolenie nie zawiera zapisu wskazującego wprost, że zwierzęta znajdujące się w przedmiotowym schronisku dla bezdomnych zwierząt mają pochodzić tylko i wyłącznie z terenu gminy, na której terenie znajduje się schronisko i nie zawiera zakazu zawierania umów na przyjmowanie zwierząt z innych gmin. W ocenie Kolegium przyjmowanie do schroniska zwierząt spoza terenu tej gminy nie stanowi naruszenia postanowień zezwolenia. Kolegium, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, wywiodło, że celem przepisów dotyczących zasad budowy schronisk jest dobro zwierząt i ich ochrona przed niehumanitarnym traktowaniem. Przyjęcie wykładni, że do schroniska na terenie gminy mogą być przyjmowane zwierzęta "pochodzące" tylko z terenu tej gminy skutkowałoby zaprzeczeniem celu tej regulacji i mogłoby doprowadzić do sytuacji, gdy wiele małych gmin, w których ilość wylapywanych zwierząt jest niewielka, nie mogłoby wykonywać swoich obowiązków w tym zakresie, czego nie można uznać za humanitarne. Stwierdziło, że treść zezwolenia nie daje podstaw do przyjęcia, że przyjmując do schroniska zwierzęta z innych gmin niż gmina, na terenie której znajduje się schronisko, przedsiębiorca narusza postanowienia zezwolenia, co uzasadniałoby jego cofnięcie.

Kolegium wywiodło ponadto, że samo wskazanie w § 2 przedmiotowego zezwolenia obowiązku przestrzegania szeregu regulacji prawnych, w tym ustawy z 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 zastrzeżonych wskazaną ustawą dla powiatowego lekarza weterynarii. Podkreśliło, że obowiązek zgłoszenia zamiaru prowadzenia działalności nadzorowanej wynika w tym przypadku z mocy art. 5 ustawy, a nie z decyzji o zezwoleniu na prowadzenie schroniska, zaś zapis zawarty w tej decyzji miał jedynie charakter informacyjny.

Skargę na tę decyzję wywiodło Stowarzyszenie, zarzucając błędną wykładnię pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem" zawartego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy, co skutkowało brakiem analizy, czy prowadzący przedmiotowe schronisko naruszył warunki udzielonego mu zezwolenia.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniosł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko i argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z 3 października 2017 r., sygn. akt II SA/OI 632/17, uchylił zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji oraz zasądził od Kolegium na rzecz Stowarzyszenia kwotę 200 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Sąd wskazał w uzasadnieniu wyroku na związanie własnym prawomocnym wyrokiem z 12 lipca 2016 r., sygn. II SA/OI 605/16. Stwierdził, że w tym wyroku przesądzona została kwestia "obszaru działalności objętej zezwoleniem". Sąd jednoznacznie stwierdził bowiem, że w § 1 decyzji z 1 lipca 2008 r. określono obszar działalności podmiotu, który wystąpił o wydanie zezwolenia, przez wskazanie, że działalność ta będzie prowadzona na terenie obszaru administracyjnego Gminy Biała Piska. Dodatkowo Sąd wskazał, że w § 2 pkt. 1, 2 i 9 odniesiono się do aktów prawa miejscowego w zakresie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie tej gminy (uchwała z 2 lutego 2006 r., nr XL/376/2006) i stwierdzono, że bezdomne zwierzęta z obszaru Gminy Biała Piska będą przewożone do przedmiotowego schroniska. Sąd stwierdził, że ocena wyrażona w powołanym wyroku jest wiążąca na gruncie niniejszej sprawy, co oznacza, że orzekające w sprawie organy nie miały swobody co do interpretacji ustawowego zwrotu obszaru działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy), a ich obowiązkiem była ocena, czy przyjmowanie do schroniska zwierząt spoza Gminy Biała Piska stanowiło niewypełnienie, w rozumieniu art. 9 ust. 2 ustawy, warunku przyjmowania zwierząt tylko z terenu tej gminy. Zdaniem Sądu, w skutek błędnej interpretacji wskazanego przepisu, orzekające w sprawie organy nie dokonały takiej oceny.

Sąd zarzucił ponadto, że w aktach sprawy brak było dokumentów, na które powołały się organy, to jest decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii w Piszcu z 7 listopada 2016 r. i decyzji Burmistrza Białej Piskiej z 19 grudnia 2016 r., co wykluczyło możliwość zweryfikowania twierdzeń organów obu instancji, że doszło do zmiany decyzji z 1 lipca 2008 r. oraz że spółka uzyskała weterynaryjny numer identyfikacyjny. Powyższym obowiązkom organy uchybiły, co naruszało art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. Zauważył też, że wyjaśnienia wymagało czy zmiana decyzji z 1 lipca 2008 r. skutkowałą w istocie wyeliminowaniem badanej decyzji z porządku prawnego z datą, kiedy stała się ostateczna przywołana decyzja zmieniająca z 19 grudnia 2016 r., a ta ocena uzależniona jest od poglądu w kwestii (nie)istotności określenia adresata decyzji, jako elementu składowego aktu administracyjnego. Sąd wskazał na konieczność oceny tej kwestii w pierwszej

Sygn. akt II SA/OI 445/19

kolejności, gdyż będzie ona następnie warunkowała przedmiot (jego brak) postępowania w niniejszej sprawie.

Skargę kasacyjną wywiedli uczestnicy postępowania Zygmunt Dworakowski i Grażyna Jadwiga Dworakowska.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 152/18, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie oraz odstąpił od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości

NSA stwierdził, że sąd pierwszej instancji błędnie zastosował art. 153 p.p.s.a. przez przyjęcie, że w tej sprawie był związany wykładnią prawa dokonaną w sprawie o sygn. akt II SA/OI 605/16. Wyjaśnił, że wiązanie oceną prawną dotyczy sprawy tożsamej pod względem podmiotowym (między tymi samymi podmiotami) oraz przedmiotowym (dotyczącym w szczególności tej samej podstawy prawnej działania organów oraz stanu faktycznego sprawy). NSA nie uznał za trafny pogląd, aby sprawa rozpoznana pod sygnaturą II SA/OI 605/16 była tożsama z przedmiotową sprawą. Zauważył, że przedmiotem sprawy prawomocnie zakończonej wyrokiem z 12 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/OI 605/16, była ocena zaistnienia wady nieważności przy wydawaniu zezwolenia z 1 lipca 2008 r. na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i schroniska dla bezdomnych zwierząt i w związku z tym Sąd rozpoznając tę sprawę powinien ocenić tylko to, czy zaistniała jakakolwiek wada w dacie wydawania ww. decyzji uzasadniająca stwierdzenie nieważności tego aktu administracyjnego. Natomiast przedmiotem tej sprawy jest ocena zaistnienia podstaw do cofnięcia tak wydanej decyzji (zezwolenia) z powodu ewentualnego naruszenia warunków prowadzenia działalności objętej tym zezwoleniem. Tym samym pod względem przedmiotowym nie można mówić o jakiegokolwiek tożsamości obu spraw.

NSA nie uznał ponadto za zasadne stanowiska Sądu pierwszej instancji, że w uzasadnieniu wyroku z 12 lipca 2016 r. sygn. akt II SA/OI 605/16 dokonano oceny prawnej w zakresie miejsca prowadzenia działalności objętej zezwoleniem z 1 lipca 2008 r. skoro ocena prawna może dotyczyć wykładni przepisów prawa, a w uzasadnieniu wyroku z 12 lipca 2016 r. Sąd nie dokonywał żadnej wykładni przepisów prawa dotyczących ustalania miejsca prowadzenia działalności objętej zezwoleniem z 1 lipca 2008 r.

NSA stwierdził także, że skoro sąd pierwszej instancji precyzyjnie wskazał brakujące

Sygn. akt II SA/OI 445/19

dokumenty w zgromadzonym materiale dowodowym, to przed rozstrzygnięciem sprawy powinien był uzupełnić materiał dowodowy o brakujące decyzje znane stronom i organom administracyjnym wydając w tym zakresie odpowiednie zarządzenia albo dopuścić na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. dowody z tych decyzji, jeżeli nie były one wcześniej przedmiotem oceny w toku postępowania administracyjnego.

NSA ocenił, że sąd pierwszej instancji przedwcześnie uchylił wydane w sprawie decyzje i stwierdził, że obowiązkiem Sądu powinno być ponowne przeprowadzenie postępowania w sprawie, poprzedzone uzupełnieniem materiału dowodowego w szczególności o precyzyjnie opisane przez Sąd decyzje Powiatowego Lekarza Weterynarii z 7 listopada 2016 r. oraz organu pierwszej instancji z 19 grudnia 2016 r. i na tej podstawie dokonanie samodzielnej oceny sprawy bez przyjmowania związania oceną prawną zawartą w uzasadnieniu wyroku tego Sądu z 12 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/OI 605/16.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Sąd orzeka w tej sprawie, będąc związany wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 152/18, którym uchylono wyrok tut. Sądu z 3 października 2017 r., sygn. akt II SA/OI 632/17 i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania tut. Sądowi. Zgodnie z art. 190 zd. pierwsze ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.), dalej: p.p.s.a., sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny.

Związanie sądu administracyjnego oceną prawną, o której mowa w art. 190 p.p.s.a. oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z poglądem wyrażonym we wcześniejszym orzeczeniu NSA, jak też nie może odstąpić od wskazań co do dalszego postępowania. Użyte w art. 190 p.p.s.a. pojęcie "wykładni prawa" należy rozumieć jako wyjaśnienie znaczenia przepisów prawa. W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że "związanie wykładnią prawa" oznacza wykładnię przepisów prawa materialnego, procesowego i kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania określonego aktu. Przez ocenę prawną rozumie się powszechnie wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich stosowania w rozpoznawanej sprawie, zaś wskazania co do dalszego postępowania stanowią z reguły konsekwencje

oceny prawnej. Dotyczą one sposobu działania w toku ponownego rozpoznania sprawy i mają na celu wskazanie kierunku, w którym powinno zmierzać przyszłe postępowanie dla uniknięcia wadliwości (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 9 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Wr 598/17, dostępny pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej: CBOSA).

Rozpoznając ponownie sprawę w warunkach związania wyrokiem NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 152/18, stwierdzić należy, że w orzeczeniu tym tut. Sąd został zobligowany do uzupełnienia materiału dowodowego o opisane wyżej decyzje Powiatowego Lekarza Weterynarii i organu pierwszej instancji. Akty te zostały nadesłane do tut. Sądu przy pismach z 26 września 2019 r. NSA wskazał także na konieczność samodzielnej oceny kontrolowanej sprawy przez tut. Sąd, w szczególności kwestii zaistnienia podstaw do cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie obszaru Gminy Biała Piska oraz na prowadzenie własnego schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13 z powodu ewentualnego naruszenia warunków prowadzenia działalności objętej tym zezwoleniem.

Podstawę prawną zaskarżonego rozstrzygnięcia stanowił art. 9 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, 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.

Skarżący zarzucił we wniosku z 10 września 2016 r., że przedsiębiorca narusza warunki zezwolenia przez przyjmowanie bezdomnych zwierząt spoza terenu Gminy, w sytuacji gdy w zezwoleniu tym określono teren Gminy jako obszar prowadzenia działalności, a także przez zaniechanie zgłoszenia podjęcia działalności Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii, wbrew obowiązкови określönemu w § 2 pkt. 4 tej decyzji.

Przed wszystkim należy zauważyć, że podmiot wykonujący zezwolenie udzielone w zakresie działalności objętej art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy tylko wówczas może naruszyć warunki zawarte w takim zezwoleniu, jeżeli są one w nim wyraźnie określone. W kontrolowanej sprawie zezwolenie z 1 lipca 2008 r. nie zawiera warunku wprowadzającego wyłączność w zakresie przyjmowania zwierząt jedynie z terenu Gminy Biała Piska. Decyzja ta nie ogranicza też prawa przedsiębiorcy do zawierania umów z organami innych gmin na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie tych gmin.

Ponadto podnieść należy, że pojęcie "obszar działalności objętej zezwoleniem" nie odnosi się miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, lecz 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. Należy zauważyć, że zgodnie z zawartą w art. 4 pkt 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r. poz. 1840), definicją "schroniska dla zwierząt", jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2017 r. poz. 1855, z późn. zm.). Ustawa ta definiuje również pojęcie "zwierzęta domowe" i "zwierzęta bezdomne" (art. 4 pkt 16), wyjaśniając, że są to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabiłakały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zwierzętami domowymi są zaś zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17). Z powyższych definicji wynika, że schronisko stanowi obiekt, w którym bezdomne zwierzę znajdzie schronienie, bez względu na miejsce (miejscowość), w której zostanie odnalezione, odłowione czy porzucone. Inne rozumienie tego pojęcia prowadziłoby do sytuacji sprzecznej z ideą ustanowienia instytucji schronisk dla bezdomnych zwierząt, które mają umożliwić opiekę nad zwierzętami, które nie mają właściciela, a co za tym idzie - stałego domu i opiekuna (zob. wyrok tut. Sądu z 6 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/OI 1855/18, CBOSA).

Przedstawiona interpretacja pojęcia "obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt" nie stoi w sprzeczności z wynikającym z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy wymogiem określenia w zezwoleniu przedmiotu i obszaru działalności. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (pkt 3) oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (pkt 4) - wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Wydane zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Wymaga też zaznaczenia, że zasady prowadzenia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami nie są w sposób wyczerpujący uregulowane wyłącznie

w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż zagadnienia związane z prowadzeniem w tym zakresie działalności reguluje także ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt zostało wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rozporządzenie z 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753). Zgodnie z § 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 tego rozporządzenia organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko. Ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ani ustawa o ochronie zwierząt ani też ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt nie przewidują obowiązku tworzenia na terenie każdej gminy schroniska dla bezdomnych zwierząt. Niewątpliwie zaś wykonywanie części zadań obejmujących opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i 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, także wówczas, gdy schronisko to znajduje się na terenie innej gminy. Dodatkową podstawę do takiego wykonywania zadań publicznych zawiera art. 9 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), zgodnie z którym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (zob. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1855/18, CBOSA).

Dodać należy, że przyjęcie stanowiska, że prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt ogranicza się tylko do terenu jednej gminy, powodowałoby, że zbędne byłoby użycie w art. 7 ust. 5 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 prowadziłaby w praktyce akceptacja stanowiska skarżącego Stowarzyszenia. Trzeba również uwzględnić, że 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 skutkuje zaprzeczeniem celu tej regulacji. Prowadziłoby bowiem do sytuacji, gdy małe gminy, w których ilość wyłapywanych zwierząt jest niewielka (kilka, kilkanaście sztuk), nie mogłoby wykonywać swych obowiązków w tym zakresie, czego nie można uznać za humanitarne (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 23 września 2016 r., sygn. akt II SA/GI 618/16, CBOSA).

W konsekwencji powyższego należało uznać, że w rozpatrywanej sprawie nie zaistniały przesłanki cofnięcia zezwolenia. Przedmiotem udzielonego decyzją 1 lipca 2008 r. zezwolenia było prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie obszaru administracyjnego Gminy Biała Piska oraz w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w Radysach. Z decyzji tej wynika, że działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami prowadzona jest na terenie tej Gminy, zaś działalność w zakresie prowadzenia własnego schroniska dla bezdomnych zwierząt - we wsi Radysy 13. Bezsporne jest zaś, że przedsiębiorca - zgodnie z udzielonym zezwoleniem - prowadzi schronisko, które położone jest pod wskazanym w decyzji adresem i nie prowadzi schroniska na terenie innej gminy. Jak zaś już wyżej wywiedziono, dla wykonywania warunków zezwolenia w zakresie prowadzenia schroniska, nie ma znaczenia, skąd pochodzą zwierzęta tam umieszczone, jeśli są przetrzymywane w schronisku w całości zlokalizowanym na terenie gminy, której organ wykonawczy wydał zezwolenie na jego prowadzenie.

Podstawą cofnięcia zezwolenia nie może też być zaniechanie zgłoszenia podjęcia działalności Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii, jako naruszenie obowiązku określonego w § 2 pkt. 4 decyzji. W punkcie tym zobowiązano przedsiębiorcę do przestrzegania przepisów m.in. ustawy o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych. Należy podzielić ocenę wyrażoną w zaskarżonej decyzji, że kwestia realizacji obowiązków związanych z zamiarem prowadzenia działalności nadzorowanej wynika z mocy ustawy – to jest art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych, a nie z decyzji o zezwoleniu na prowadzenie schroniska. Nie można więc uznać, że jednym z warunków określonych w zezwoleniu, o których mowa w art. 9 ust. 2 ustawy, jest

konstytucyjny obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 83 Konstytucji RP). Niewątpliwie więc § 2 pkt. 4 zezwolenia nie nakłada samoistnie na przedsiębiorcę obowiązku zgłoszenia podjęcia działalności Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii, jak to zarzucił skarżący i nie może być oceniane jako warunek określony w zezwoleniu.

Uwzględniając powyższe, w okolicznościach faktycznych i prawnych niniejszej sprawy, należało uznać, że zasadnie odmówiono cofnięcia przedmiotowego zezwolenia, gdyż wbrew stanowisku Stowarzyszenia, przedsiębiorca nie naruszył warunków zezwolenia.

W tym stanie rzeczy, wobec braku podstaw do kwestionowania zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę należało oddalić.

