

Sygn. akt SKO.X/421/3744/6/2019

Bielsko – Biała, dnia 30 września 2019 roku

D E C Y Z J A

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku - Białej, na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 września 2019 roku w składzie orzekającym:

Przewodniczący: mgr Władysława Ochodek;

Członek: mgr Magdalena Szymańska – Słonec;

Członek (spr.): mgr Jakub Jasiński;

po ponownym rozpatrzeniu sprawy z odwołania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie przy ul 11 Listopada 29, przy udziale spółki z o.o. „Beskid” z siedzibą w Żywcu przy ul. Kabaty 2, od decyzji administracyjnej Burmistrza Miasta Żywiec z dnia 30 listopada 2015 roku, o nr IOŚ-OŚ.7021.14.2015 w sprawie odmowy cofnięcia zezwolenia, wydanego dla spółki z o.o. „Beskid” z siedzibą w Żywcu na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Żywca, wydanego w dniu 24 grudnia 2009 roku decyzją nr IOŚ.7062-46/09/OŚ, **oraz prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 31 lipca 2019 roku o sygn. II SA/GI 66/19,**

- działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096), art. 1 ust. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 570) w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 i art. 8a ust. 3, 9 ust. 1 i 2, ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1454ze zm.) -

o r z e k a o :

utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 24 września 2015 roku Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie zażądało wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia

zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt z przyczyn naruszania przez spółkę z o.o. „Beskid” warunków zezwolenia.

W uzasadnieniu wniosku przedstawiciel Stowarzyszenia opisał cele statutowe organizacji społecznej i wynikający z nich interes społeczny, reprezentowany w tym postępowaniu. Przechodząc natomiast do uzasadnienia swojego wniosku żądający zakwestionował zakres terytorialny świadczonej działalności przez schronisko działalności. Stwierdził bowiem, że spółka z o.o. „Beskid”, zarządzająca od początku schroniskiem, regularnie łamie warunki udzielonego jej zezwolenia. Z informacji, jakie posiada wynika bowiem, że od 2010 roku, wbrew warunkom udzielonego Spółce zezwolenia, do schroniska przyjęto „setki” psów spoza Gminy Żywiec. Do swojego wniosku Stowarzyszenie dołączyło odpis z rejestru stowarzyszeń Krajowego Rejestru Sądowego (załącznik nr 9).

Zawiadomieniem z dnia 9 października 2015 roku Burmistrz Miasta Żywiec poinformował o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie cofnięcia zezwolenia spółce z o.o. „Beskid” na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Żywiec (załącznik nr 10).

Pismem z dnia 23 października 2015 roku spółka „Beskid” ustosunkowała się do treści zarzutów Stowarzyszenia, oświadczając, że swoją działalnością nie narusza postanowień udzielonego jej zezwolenia. Podała, że Stowarzyszenie nie kwestionuje warunków, jakie schronisko stworzyło bezdomnym zwierzętom i nie formułuje innych merytorycznych zarzutów, dotyczących funkcjonowania schroniska. W ocenie Spółki organizacja społeczna kwestionuje przyjętą wykładnię i praktykę stosowania prawa. Następnie Spółka podała, że w treści zezwolenia stwierdzono, że schronisk obędzie prowadzone na terenie miasta Żywiec, co jest zgodne ze stanem faktycznym, ponieważ tam mieści się jego siedziba i przetrzymywane są zwierzęta. Dodała, że usług schroniska korzystają gminy, mające udziały w Spółce oraz gminy sąsiadujące z miastem Żywiec. Te ostatnie użytkują schronisko, w oparciu o zawarte umowy. Prowadzący schronisko zwracają również uwagę na nowoczesną infrastrukturę swojego obiektu i wysoko wykwalifikowany personel, który daje rękojmię należytej opieki nad zwierzętami. Podają też, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera legalnej definicji „obszaru działalności objętej zezwoleniem” (załącznik nr 12).

Decyzją z dnia 30 listopada 2015 roku Burmistrz Miasta Żywca odmówił cofnięcia zezwolenia wydanego dla spółki z o.o. „Beskid” z siedzibą w Żywcu na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Żywca, wydanego dnia 24 grudnia 2009 roku decyzją o nr IOŚ.7062-46/09/OŚ. W uzasadnieniu decyzji wskazał, że rozstrzygając o udzieleniu zezwolenia, wziął pod uwagę

rodzaj działalności przedsiębiorcy i specyfikę jej wykonania, i w tym celu ograniczył obszar działalności do miejsca, w którym został zlokalizowany obiekt schroniska. Podał też, że obiekt spółki „Beskid”, w którym mieści się schronisko, jest w całości zlokalizowany na terenie Żywca, a spółka nie posiada żadnych innych tego typu obiektów w innych miejscowościach.

Odnosząc się do przedmiotu sprawy Burmistrz Miasta Żywiec oświadczył, że przyjmowanie zwierząt spoza miasta i gminy Żywiec nie ma znaczenia dla miejsca prowadzenia działalności spółki „Beskid”. Nie wiąże się to bowiem z lokalizacją schroniska, a jedynie z miejscem pochodzenia zwierząt, przyjmowanych do schroniska. Burmistrz podkreślił, że schroniskiem dla zwierząt jest miejsce w którym bezdomne zwierzęta znajdują schronienie, wyżywienie oraz zostaną podjęte działania w celu ochrony ich zdrowia i życia (załącznik nr 23).

Z akt postępowania organu I instancji wynika ponadto, że Spółka „Beskid” decyzją nr 89/07 z dnia 20 kwietnia 2007 roku uzyskała zgodę Powiatowego Inspektora Weterynarii w Żywcu na prowadzenie działalności w zakresie zbierania, przechowywania, transportowania ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego kategorii I. Otrzymała też weterynaryjny numer identyfikacyjny (załącznik nr 1). W następstwie otrzymanej decyzji Powiatowego Inspektora Weterynarii, decyzją z dnia 28 października 2009 roku Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Żywcu udzielił Spółce „Beskid” pozwolenia na użytkowanie schroniska dla zwierząt etap I – Pawilon 2. Schronisko dla bezdomnych zwierząt sukcesywnie się rozrastało, czego efektem jest wniosek Spółki z dnia 5 października 2009 roku o wydanie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w nowo wybudowanym obiekcie (załącznik nr 2).

Z decyzji nr 259/09 z dnia 30 listopada 2009 roku wynika, że Powiatowy Lekarz Weterynarii w Żywcu nadał spółce „Beskid” weterynaryjny numer identyfikacyjny na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, mieszczącego się przy ul. Kabaty 2 w Żywcu (załącznik nr 5).

Z załączonego do akt odpisu księgi wieczystej nr BBIZ/00072253/1 prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Żywcu wynika, że nieruchomość przy ul. Kabaty 2 w Żywcu pozostaje we własności Spółki z o.o. „Beskid”

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością „Beskid” z siedzibą w Żywcu została zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 21 lutego 2002 roku. Jej współnikami są: miasto Żywiec, posiadające 1335 udziałów o wartości 1355000 zł., Gmina Buczkowice, posiadająca 48 udziałów o wartości 48000 zł, Gmina Czernichów, posiadająca

39 udziałów o wartości 39000 zł, Gmina Ujszoły, posiadająca 22 udziały o wartości 22000 zł, Gmina Węgierska Górką, posiadająca 72 udziałów o wartości 72000 zł, Gmina Wilkowice, posiadająca 54 udziałów o wartości 54000 zł. Gmina Szczyrk, posiadająca 26 udziałów o wartości 26000 zł. Gmina Ślemień, posiadająca 16 udziałów o wartości 16000 zł, Gmina Świnna, posiadająca 39 udziałów o wartości 39000 zł, Gmina Milówka, posiadająca 46 udziałów o wartości 46000 zł, Gmina Radziechowy - Wieprz, posiadająca 59 udziałów o wartości 59000 zł, Gmina Rajcza, posiadająca 46 udziałów o wartości 46000 zł, Gmina Gilowice, posiadająca 26 udziałów o wartości 26000 zł, Gmina Jeleśnia, posiadająca 59 udziałów o wartości 59000 zł, Gmina Koszarawa, posiadająca 22 udziały o wartości 22000 zł, Gmina Lipowa, posiadająca 46 udziałów o wartości 46000 zł, Gmina Łękawica, posiadająca 21 udziałów o wartości 21000 zł, Gmina Łodygowice, posiadająca 63 udziały o wartości 63000 zł oraz Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach, posiadający w spółce 550 udziałów o wartości 550000 zł. Kapitał zakładowy spółki wynosi 2.609.000,00 zł z czego wartość udziałów objętych za aport stanowi kwotę 1.569.000,00 zł. Organem reprezentującym Spółkę jest zarząd, a nadzorującym jej działanie – rada nadzorcza. Spółka ma szeroki zakres działalności, w tym: działalność usługowa związana z chowem i hodowlą zwierząt, działalność weterynaryjną, usługi sanitarne i pokrewne (załącznik nr 7).

Decyzją z dnia 24 grudnia 2009 roku Burmistrz Miasta Żywiec zezwolił spółce z o.o. „Beskid” z siedzibą w Żywcu przy ul. Kabaty 2 na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Żywca na okres od 24 grudnia 2009 r. do 24 grudnia 2019 roku, określając w pkt 2 zezwolenia szereg warunków, jakie przedsiębiorca winien spełnić prowadząc ww. schronisko. W pkt 1. tej decyzji organ I instancji wskazał, że przedsiębiorca będzie prowadził działalność w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Żywiec (załącznik nr 8).

Od decyzji Burmistrza Miasta Żywiec z dnia 30 listopada 2015 roku (załącznik nr 13) w ustawowym terminie odwołanie wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, żądając uchylecia w całości zaskarżonej decyzji. Rozstrzygnięciu organu I instancji odwołująca się organizacja społeczna zarzuciła naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia w sytuacji, gdy przedsiębiorca, który je uzyskał, w sposób rażący i od lat dopuszcza się naruszania warunków określonych w zezwoleniu. W uzasadnieniu przedstawiciel Stowarzyszenia wywodzi, że ustawodawca w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rozróżnia „miejsce prowadzenia działalności” oraz „obszar działalności

objętej zezwoleniem”. Ów obszar działalności został określony w sentencji decyzji z dnia 24 grudnia 2009 roku. W dalszej części odwołania przedstawiciel Stowarzyszenia kwestionuje powołaną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji definicję schroniska wynikającą z ustawy o ochronie zwierząt, podając, że zezwolenie na prowadzenie schroniska nie dotyczy infrastruktury przedsiębiorcy, ale prowadzonej przez niego działalności.

Końcowo skarżąca organizacja społeczna podważa możliwość prowadzenia przez spółkę schroniska. W jej ocenie charakter podpisanych przez spółkę umów wykracza poza sferę użyteczności publicznej.

Przekazując sprawę do Kolegium, Burmistrz Miasta Żywca wniósł o utrzymanie zaskarżonej decyzji w mocy. Powtórzył swoje oświadczenie, wyrażone w treści zaskarżonej decyzji podając, że zarzut stawiany przez Stowarzyszenie nie dotyczy nieprawidłowości lub naruszeń w prowadzeniu schroniska i odnosi się wyłącznie do pochodzenia zwierząt przyjmowanych do schroniska.

Podczas czynności związanych z zapewnieniem stronom czynnego udziału w tutejszym Kolegium przedstawiciele Spółki „Beskid” opisali sposób prowadzonej działalności przez schronisko dla bezdomnych zwierząt. Oświadczyli, że obiekty schroniska w całości są zlokalizowane na terenie Żywca. Z kolei zwierzęta, które są dostarczane do schroniska pochodzą z Żywca, gmin ościennych - udziałowców Spółki z o.o. „Beskid” oraz z gmin, z którymi Spółka podpisała umowy na odbiór zwierząt. Dodali, że działalność schroniska była kontrolowana przez Najwyższą Izbę Kontroli. Na bieżąco schronisko jest kontrolowane przez służby sanitarne. Z kolei przedstawiciel organu I instancji oświadczył, że wydając zezwolenie dnia 24 grudnia 2009 roku Burmistrz Miasta Żywiec miał na uwadze miejsce lokalizacji schroniska, tj. jego infrastruktury, położenia i działalności administracyjnej, co nie wyklucza możliwości umieszczenia w schronisku zwierząt pochodzących z innych terenów niż miasto Żywiec.

W toku postępowania odwoławczego przedstawiciel spółki z o.o. „Beskid” z siedzibą w Żywcu przedłożył odpisy zawartych umów z gminami: Czernichów, Gilowice, Jeleśnia, Koszarawa, Lipowa, Łękawica, Łodygowice, Milówka (Zakład Gospodarki Komunalnej), Rajcza, Ślemień, Świnna, Węgierska Górka, Ujsoły, Miastem Żywiec, dotyczące kompleksowej opieki nad bezdomnymi psami i kotami z terenu wymienionych gmin tj. opiece nad bezdomnymi zwierzętami domowymi wraz z usługą weterynaryjną. Ponadto do akt sprawy dołączono: protokoły nr 1/2008, 2/2008 i 2/2009 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z o.o. „Beskid” i uchwałę nr 1/2009 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników spółki „Beskid” w sprawie kosztów oraz zasad odpłatności za opiekę nad

bezdolnymi zwierzętami. W dokumencie tym wskazano koszty prowadzonej działalności przez schronisko oraz określono zasady wnoszenia opłat przez gminy za opiekę nad bezdomnymi zwierzętami. Nadto w aktach sprawy znajduje się wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, Delegatury w Katowicach o nr LKA.411.010.01.2015 R/15/005 z kontroli przeprowadzonej w schronisku dla bezdomnych zwierząt w Żywcu przy ul. Kabaty 2. NIK oceniła działalność pozytywnie stwierdzając, że schronisko prowadzi działalność zgodnie z warunkami wynikającymi z udzielonego jej zezwolenia oraz wywiązuje się z zawartych umów z gminami. Nie zakwestionowała miejsca prowadzenia działalności, obszaru działalności objętego zezwoleniem oraz podawane przez Stowarzyszenie wyjście poza sferę użyteczności publicznej.

W toku postępowania uzyskano również informację, że w Żywcu mieści się tylko jedno schronisko dla bezdomnych zwierząt, przy ul. Kabaty 2, prowadzone przez spółkę z o.o. „Beskid” z siedzibą w Żywcu.

Decyzją z dnia 8 kwietnia 2016 roku o sygn. SKO X /421/377/1/16 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku Białej uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania Burmistrzowi Miasta Żywca. W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia organ odwoławczy podał, że analiza zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego doprowadziła do wniosku, że nie doszło do pełnego naruszenia art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tak jak to wskazało Stowarzyszenie. Z treści powołanego przepisu wynika bowiem, 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. Obowiązkiem zatem organu I instancji jest wezwanie Spółki z o.o. „Beskid” do niezwłocznego naruszania warunków zezwolenia. Dopiero, w sytuacji, gdy Spółka pozostanie bierna na wezwania Burmistrza Miasta Żywca, to organ I instancji będzie mógł cofnąć zezwolenie bez odszkodowania. Kolegium wyjaśniło też, że organ jest związany treścią normy ujętej w art. 9 ust. 2 powołanej wyżej ustawy, która nie pozostawia mu luzu decyzyjnego co do wyboru rozstrzygnięcia w przedmiocie cofnięcia zezwolenia.

W ocenie Kolegium w toku poprzedniego postępowania organ I instancji nie dokonał ustaleń, czy w schronisku prowadzonym przez spółkę z o.o. „Beskid” są przetrzymywane zwierzęta spoza miasta Żywca. Nie ustalił też, czy pracownicy Spółki wylapywali bezdomne zwierzęta poza obszarem działalności schroniska, tj. poza gminą Żywiec. W tej sprawie jedyną informacją świadczącą jakoby miało dojść do łamania warunków zezwolenia były

twierdzenia „Stowarzyszenia Obrona Zwierząt”, ujęte we wniosku o wszczęcie postępowania. W konsekwencji wymienionych wyżej rażących naruszeń przepisów postępowania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku - Białej doszło do przekonania, że organ I instancji powinien ponownie rozpoznać sprawę w prowadzonym przez siebie postępowaniu administracyjnym. W realiach opisywanej sprawy zakres czynności dowodowych do wykonania w postępowaniu znacznie wykraczał poza przesłankę prowadzenia postępowania dowodowego przed organem II instancji, o której mowa w art. 136 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Kolegium określiło też czynności jakie powinien wykonać organ I instancji w toku ponownie przeprowadzonego postępowania w sprawie.

Od powyższej decyzji skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wniosła spółka Beskid Żywiec Sp. z o.o. z/s w Żywcu. Skarżąca zarzuciła organowi odwoławczemu naruszenie art. 6, 7 i 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, a także błędną wykładnię art. 11 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez utożsamienie zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na ochronie przed bezdomnymi zwierzętami i zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na prowadzeniu schronisk dla bezdomnych zwierząt. Odpowiadając na skargę Kolegium wniosło o jej oddalenie, podtrzymując swą dotychczasową argumentację.

Wyrokiem z dnia 23 września 2016 roku o sygn. akt II SA/Gl 618/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uchylił zaskarżoną decyzję, umorzył postępowanie odwoławcze oraz zasądził koszty postępowania. W uzasadnieniu wyroku wskazał, że postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt dla skarżącej Spółki zostało zainicjowane wnioskiem Stowarzyszenia „Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie. Jak jednak wynika z akt sprawy, postępowanie to zostało wszczęte z urzędu przez organ I instancji, zaś w aktach administracyjnych brak jest postanowienia, które statuowałoby Stowarzyszenie jako podmiot występujący na prawach strony. W rozstrzyganej sprawie podmiot ten statusu takiego nie mógłby jednak uzyskać. Zgodnie bowiem z art. 31 § 1 k.p.a., organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Natomiast celami Stowarzyszenia „Obrona Zwierząt” (zgodnie z jego statutem) są: 1) działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienie im opieki, 2) kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt, 3) działania w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego. Stowarzyszenie nigdy nie kwestionowało prawidłowości

wykonywania swych obowiązków w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt przez schronisko prowadzone przez skarżącą Spółkę. Wątpliwości dotyczyły co najwyżej sposobu prowadzenia schroniska poprzez przyjmowanie do niego zwierząt spoza terenu miasta Żywiec. W ocenie Sądu, trudno więc uznać, iż zagadnienie to mieści się w „celach statutowych” tej organizacji społecznej. Nie można również uznać, iż działalność Stowarzyszenia, którego zamiarem jest likwidacja dobrze działającego schroniska dla zwierząt stanowi uzasadnienie występowania „interesu społecznego”, o którym mowa w art. 31 § 1 k.p.a.

Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że w postępowaniu administracyjnym skuteczne odwołanie od decyzji administracyjnej mogą zasadniczo wnieść strona postępowania i podmiot występujący w nim na prawach strony (inne podmioty na mocy przepisów szczególnych). W konsekwencji Sąd uznał, iż odwołanie od decyzji organu I instancji z dnia 30 listopada 2015 roku nr IOŚ-7062-46/09/OŚ złożył podmiot niebędący stroną postępowania ani też niewystępujący w nim na prawach strony. W tym stanie rzeczy umorzył postępowanie odwoławcze.

Po rozpoznaniu wniesionej od powyższego wyroku przez Stowarzyszenie skargi kasacyjnej został on uchylony z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 55/17.

W uzasadnieniu tego wyroku Sąd kasacyjny stwierdził, że w sytuacji, gdy organy obu instancji nie kwestionowały wynikających z art. 31 § 1 Kpa uprawnień Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu na prawach strony i w tym zakresie nie dokonały bezpośredniej oceny prawnej jego przymiotu, to niedopuszczalne było dokonanie przez Sąd pierwszej instancji, po raz pierwszy i w zastępstwie organów, negatywnej oceny tego statusu. Niezależnie od tego NSA za błędną uznał zaprezentowaną przez WSA ocenę prawną realizacji przez Stowarzyszenie przesłanek nabycia statusu podmiotu na prawach strony. Ccele statutowe Stowarzyszenia są ściśle związane z ochroną praw zwierząt (m.in. z działaniami na rzecz ich humanitarnego traktowania oraz zapewnienia im opieki), a zatem będąca przedmiotem postępowania sprawa cofnięcia zezwolenia na działalność w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt mieści się w zakresie przedmiotowym powyższych celów statutowych. Taką ocenę potwierdza także treść wniosku Stowarzyszenia o wszczęcie postępowania z urzędu. W powyższym wniosku wyraźnie wskazano, że w ocenie Stowarzyszenia podmiot prowadzący schronisko dla bezdomnych zwierząt narusza warunki zezwolenia na prowadzenie schroniska, a przez to narusza prawa zwierząt (s. 2 wniosku z

dnia 24 września 2015 roku). Za oczywiście wadliwą uznał też NSA ocenę Sądu pierwszej instancji w zakresie zaistnienia przesłanki interesu publicznego.

W konsekwencji NSA polecił Sądowi pierwszej instancji przeprowadzenie, przy ponownym rozpoznaniu, merytorycznej oceny skargi uznając, że odwołanie zostało wniesione przez podmiot legitymowany.

Po rozpoznaniu sprawy ponownie w postępowaniu sądowoadministracyjnym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 8 kwietnia 2019 roku o sygn. II SA/GI 66/19 uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 8 kwietnia 2016 roku o sygn. SKO X/421/377/1/16. Powyższe orzeczenie stało się prawomocne.

W toku ponownie przeprowadzonego postępowania odwoławczego Samorządowe Kolegium Odwoławcze zwróciło się do Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z/s w Jędrzejowie oraz do spółki „Beskid Żywiec” Sp. z o.o. z/s w Żywcu, zawiadamiając ich o możliwości zajęcia stanowiska w sprawie. Z urzędu stwierdza się, że do dnia posiedzenia do składu orzekającego w niniejszej sprawie nie wpłynęło żadne stanowisko stron postępowania.

W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławcze zgromadzony w sprawie materiał dowodowy jest kompletny i nie zachodzi konieczność jego uzupełnienia. Ustalone w sprawie okoliczności, w ocenie Kolegium, zostały poczynione w sposób prawidłowy i odpowiadają zgromadzonym w sprawie dokumentom. Nadto przeprowadzona w sprawie subsumpcja jest prawidłowa, co też – zdaniem Kolegium - znajduje swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2019 roku o sygn. II SA/GI 66/19.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w ustalonym w sprawie faktycznym zważyło co następuje:

Punktem wyjścia do rozważań w niniejszej sprawie jest treść art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.) zgodnie z którym 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. W doktrynie prawa administracyjnego podaje się, że „związanie organów administracji publicznej oraz sądów oceną prawną oznacza, że w tym zakresie nie mogą one formułować nowych ocen prawnych,

sprzecznych z wyrażonymi wcześniej w orzeczeniu sądowym, i zobowiązane są do podporządkowania się jej w pełnym zakresie (wyr. NSA z 19.10.2007 r., II FSK 1128/06, Legalis). Ocena prawna dotyczyć może w szczególności stanu faktycznego sprawy, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, kwestii zastosowania określonego przepisu do wydania danego rozstrzygnięcia.” (R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Wyd. 6, Warszawa 2019). Tym samym Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest związane treścią wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz wyrażoną w jego uzasadnieniu oceną prawną.

Wobec powyższego Kolegium jest zobligowane do podzielenia oceny prawnej wyrażonej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w prawomocnym wyroku z dnia 8 kwietnia 2019 roku o sygn. II SA/Gl 66/19. W tym orzeczeniu WSA doszedł do przekonania, że zakres oraz teren prowadzenia działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Żywiec został określony zarówno w części wstępnej ww. wyroku jak i w pkt 1 warunków zezwolenia objętego decyzją Burmistrza Miasta Żywca z dnia 24 grudnia 2009 roku Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm., zwanej też dalej ustawą lub ustawą o utrzymaniu czystości), zezwolenie wydane w oparciu o tą ustawę cofa się w drodze decyzji, jeżeli przedsiębiorca nie wypełnia określonych w nim warunków (po bezskutecznym wezwaniu do zaniechania naruszania warunków zezwolenia). Na gruncie niniejszej sprawy należało zatem wykazać, że Spółka prowadząca schronisko narusza warunki udzielonego jej pozwolenia. Zdaniem Sądu tutejsze Kolegium wyszło w swoich rozważaniach poza treść objętego postępowaniem zezwolenia. Zezwolenie to, wydane w oparciu o treść art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości, dotyczy jedynie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, a nie działalności polegającej na ochronie przed bezdomnymi zwierzętami. Działalność polegająca na ochronie przed bezdomnymi zwierzętami składa się bowiem z działań o szerszym zakresie i wymiarze niż tylko prowadzenie schroniska. Prowadzenie schroniska stanowi jedną jedynie z form realizacji gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, uchwalanych przez rady gmin w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U z 2019 r., poz. 122). Zdaniem WSA w odniesieniu do treści art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu w czystości należy brać pod uwagę spełnienie przez spółkę „Beskid Żywiec” Sp. z o.o. warunków wynikających z uzyskanego przez nią pozwolenia na „prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Żywca”, a nie działania

spółki „Beskid Żywiec”, które mogłyby być objęte odrębnym pozwoleniem, o jakim mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy, nie stanowiącego w niniejszej sprawie przedmiotu postępowania. Działania spółki prowadzącej schronisko polegające na kompleksowej opiece nad bezdomnymi zwierzętami na obszarze innych jeszcze gmin, obejmujące m.in. odławianie bezdomnych zwierząt poza terenem miasta Żywiec, nie dotyczy działań objętych stanowiącym przedmiot niniejszego postępowania zezwolenia z dnia 24 grudnia 2009 roku i tym samym, brak jest podstaw prawnych do oceny w tym postępowaniu tych działań w kontekście treści art. 9 ust. 2 ustawy. W zezwoleniu tym nie powierzono bowiem spółce „Beskid Żywiec” realizacji zadań polegających m.in. na odławianiu bezdomnych zwierząt, co byłoby dopuszczalne zgodnie z treścią art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, które w związku z treścią art. 1 i 2 tej ustawy mogłyby być realizowane na danym terenie tylko w oparciu o uchwałę rady gminy obejmującej ten teren, tj. w oparciu o obejmujący daną gminę gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, wyrażonej w wyroku o sygn. II SA/Gł 66/19, z osnowy wydanego spółce „Beskid Żywiec” sp. z o.o. zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Żywca wynika jedynie, że objęte tym zezwoleniem schroniska dla bezdomnych zwierząt mają być prowadzone na terenie miasta Żywca. Pozbawione podstawy faktycznej jest zatem stwierdzenie, że z pozwolenia tego wynika zakaz przyjmowania do prowadzonego przez spółkę „Beskid Żywiec” na terenie Żywca schroniska, bezdomnych zwierząt spoza tej gminy. W wydanym spółce zezwoleniu kwestia pochodzenia zwierząt przyjmowanych do schroniska nie została bowiem w ogóle uregulowana. Takiego ograniczenia w tym zakresie nie można wyprowadzić też z całości przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i ustawy o ochronie zwierząt, a w szczególności z treści art. 11a ust. 1 i 2 w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt w zw. z art. 3 pkt 14 ustawy o utrzymaniu czystości. Nie można z nich bowiem, jak również z treści art. 9 ust. 1 pkt 2 i art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy wyprowadzić wniosku, że w odniesieniu do działalności polegającej na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt, obszar takiej działalności w odniesieniu do terenu, z którego zwierzęta mogą być do schroniska przyjmowane, ogranicza się zawsze do terenu tylko jednej, danej gminy (pomijając związki międzygminne), której organ wykonawczy wydał zezwolenie.

Dalej Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że z żadnego przepisu prawa nie wynika też, aby w wykonywaniu obciążającego gminę, z mocy art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy, obowiązku zapobiegania bezdomności zwierząt, na terenie każdej gminy musiało

funkcjonować co najmniej jedno schronisko dla bezdomnych zwierząt. Wiele małych gmin, gdzie ilość wylapywanych zwierząt jest niewielka (np. kilkanaście sztuk), nie mogłoby wykonywać obowiązków w tym zakresie, gdy jednocześnie na ich terenie nie funkcjonuje żadne schronisko dla zwierząt. Niewątpliwie następowałoby to ze szkodą dla dobra zwierząt i ich ochrony przed niehumanitarnym traktowaniem, tj. niezgodnie z celem przepisów dotyczących zasad budowy i funkcjonowania schronisk. W tym względzie Sąd jednoznacznie podzielił stanowisko zawarte w wydanym po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Stowarzyszenia wyroku WSA w Kielcach z 1 września 2016 r., sygn. akt II SA/Ke 417/16 (Lex nr 2151049), zgodnie z którym „Schronisko należy rozumieć jako element stateczny definicji schroniska dla bezdomnych zwierząt, schronisko jako obiekt, w którym bezdomne zwierzę znajduje schronienie, bez względu na miejsce, miejscowość, w której zostało odnalezione, odłowione lub 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”.

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 też jednoznacznie NSA w wyroku z dnia 23 października 2015 r., sygn. akt II OSK 390/14, któremu niewątpliwie znana była treść przywołanego przez Stowarzyszenie wyroku NSA z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13. Wbrew stanowisku skarżącej również z tego 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 wylapanych na terenie innej gminy, z którą to sytuacją mamy m.in. do czynienia w niniejszej sprawie.

Za poglądem, że zezwolenie na prowadzenie schroniska dla zwierząt działającego na obszarze gminy, wydanego przez organ tej gminy, nie determinuje możliwości umieszczenia tam zwierząt wyłącznie z terenu tej gminy, wypowiedział się także WSA w Łodzi w wyroku z 28 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 1127/18 (Lex nr 2636647). Znamienne jest też, że samo Stowarzyszenie w sprawie zakończonej wyrokiem tut. Sądu z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt II SA/GI 218/17 (wyrok kasacyjny NSA z dnia 11 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2316/17), przy podobnie brzmiącym jak w niniejszej sprawie zezwoleniu na prowadzenie

schroniska, stwierdziło, że nie zawiera ono w ogóle wymaganego prawem określenia obszaru działalności, „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”.

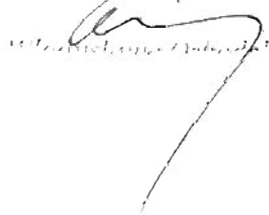
Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. organ odwoławczy wydaje decyzję, w której utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję. Suma poczynionych w sprawie ustaleń w relacji do oceny prawnej wyrażonej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach przekonuje o zasadności zapadłego w sprawie rozstrzygnięcia Burmistrza Miasta Cieszyna, tj. o braku podstaw do cofnięcia wydanego spółce „Beskid Żywiec” sp. z o.o. z/s w Żywcu zezwolenia na prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt i tym samym Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku – Białej orzekło jako w części dyspozytywnej decyzji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Stronie i podmiotowi na prawach strony służy skarga na niniejszą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać: wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenia organu, którego działania skarga dotyczy oraz określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego (art. 57 § 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302). Wpis stały od skargi wynosi 800 zł. Skargę wnosi się w czterech egzemplarzach za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku - Białej, w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji.

PRZEWODNICZĄCY:

WICEPREZES
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Bielsku-Białej



CZŁONEK:

mgr Magdalena Szczępanińska-Stompa

CZŁONEK
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
w Bielsku-Białej

CZŁONEK (Spr):

mgr Jakub Kosciński

CZŁONEK
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Bielsku-Białej

Otrzymują:

01. Zarząd Spółki z o.o. „Beskid”; ul. Kabaty 2; 34-300 Żywiec;
02. Stowarzyszenie Ochrona Zwierząt; ul. 11 Listopada 29; 28-300 Jędrzejów;
03. Burmistrz Miasta Żywca; Rynek 2; 34-300 Żywiec; wraz z aktami sprawy;