



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 kwietnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Bonifacy Bronkowski (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Elżbieta Kaznowska Sędzia WSA Rafał Wolnik
Protokolant	specjalista Beata Bieroń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2019 r.
sprawy ze skargi Beskid Żywiec Sp. z o.o. w Żywcu
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej
z dnia 8 kwietnia 2016 r. nr SKO XI/421/377/1/16
w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schronisk dla
bezdomych zwierząt

- 1) uchyla zaskarżoną decyzję,
- 2) zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej na rzecz skarżącej Spółki kwotę 697 (sześćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale własnoręcznie podpisany
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA
Magdalena Dąbek
Magdalena Dąbek

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie „Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie (dalej też jako Stowarzyszenie) wystąpiło do Burmistrza Żywca (dalej też jako Burmistrz), pismem z dnia 24 września 2015 r. o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt dla „Beskid - Żywiec” sp. z o.o. z siedzibą w Żywcu.

W ocenie Stowarzyszenia działalność spółki narusza prawo, gdyż teren jej działalności obejmuje obszar kilku gmin na terenie dwóch województw. Taka działalność, w ocenie Stowarzyszenia, jest niezgodna z zezwoleniem udzielonym decyzją Burmistrza Miasta Żywca z dnia 24 grudnia 2009 r. W zezwoleniu określono bowiem, że przedsiębiorca będzie prowadził działalność „w zakresie schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Żywca”.

Po wszczęciu i przeprowadzeniu w tej sprawie postępowania, decyzją z dnia 30 listopada 2015 r. Burmistrz Miasta Żywca odmówił cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska. W jego ocenie przyjmowanie zwierząt spoza terenu miasta Żywiec nie stoi w sprzeczności z określeniem obszaru prowadzonej działalności „...na terenie miasta Żywca”.

Na skutek odwołania Stowarzyszenia Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej (dalej też jako SKO lub Kolegium), decyzją z dnia 8 kwietnia 2016 r. uchyliło decyzję Burmistrza i przekazano mu sprawę do ponownego rozpatrzenia. Wskazało, że na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak definicji pojęcia „obszaru objętego zezwoleniem” (w istocie obszaru prowadzonej działalności). Podniosło jednak, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 marca 2015 r. (sygn. akt II OSK 2136/13 – za www.orzeczenia.nsa.gov.pl) stwierdził, że „nie sposób zgodzić się z Sądem I instancji, że okoliczność przyjmowania do (...) schroniska zwierząt wylapanych poza granicami Gminy B. nie stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy”.

Jednocześnie podniosło, że organ I instancji nie zbadał, czy „Beskid-Żywiec” sp. z o.o. nie prowadzi działalności na terenie innych gmin bez wymaganego zezwolenia. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Burmistrz winien zatem uzupełnić postępowanie dowodowe w tym zakresie i w przypadku ustalenia, że taka sytuacja ma miejsce, wezwać Spółkę do usunięcia naruszenia prawa.

W skardze do sądu administracyjnego na opisaną decyzję SKO „Beskid-Żywiec” sp. z o.o. w Żywcu (dalej jako skarżąca) poza zarzutami dotyczącymi sposobu prowadzenia postępowania (naruszenie art. 6, 7 i 8 Kpa) zarzuciła organowi II instancji 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.

Dnia 22 września 2016 r. do Sądu wpłynęło pismo Stowarzyszenia, w którym wnosi ono o oddalenie skargi popierając stanowisko organu II instancji.

Wyrokiem z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt II SA/GI 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 Kpa, 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 Kpa.

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 r. nr IOŚ.7062-46/09/OŚ złożył podmiot niebędący stroną postępowania ani też niewystępujący w nim na prawach strony. Należało zatem umorzyć postępowanie odwoławcze.

Po rozpoznaniu wniesionej od powyższego wyroku przez Stowarzyszenie skargi kasacyjnej został on uchylony z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania WSA 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. Cele 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

r.). 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.

Rozpoznając ponownie skargę „Beskid-Żywiec” sp. z o.o. w Żywcu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie albowiem za zasadne należy uznać sformułowane w niej zarzuty co do niedostatecznego rozważenia przez SKO sprawy w odniesieniu do jej przedmiotu, którym było zbadanie podstaw prawnych do cofnięcia skarżącej Spółce zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Żywca”.

Taki zakres oraz teren prowadzenia działalności został określony zarówno w części wstępnej jak i w pkt 1 warunków zezwolenia objętego decyzją Burmistrza Miasta Żywca z dnia 24 grudnia 2009 r. 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 skarżąca Spółka narusza warunki udzielonego jej pozwolenia. Zasadnie w tym względzie zarzucono w skardze, że wydając zaskarżoną decyzję SKO 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).

Zasadnie zarzucono zatem w skardze, że w odniesieniu do treści art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu w czystości należy brać pod uwagę spełnienie przez skarżącą warunków wynikających z uzyskanego przez nią pozwolenia na „prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Żywca”, a nie działania skarżącej, które mogłyby być objęte odrębnym pozwoleniem, o jakim mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy, nie stanowiącego w niniejszej sprawie przedmiotu postępowania. Akcentowane przez SKO w zaskarżonej decyzji działania skarżącej „polegające na kompleksowej opiece nad bezdomnymi zwierzętami na obszarze innych jeszcze gmin”, obejmujące m.in. odławianie bezdomnych zwierząt poza terenem miasta Żywca, nie dotyczy działań objętych stanowiącym przedmiot niniejszego postępowania zezwolenia z dnia 24 grudnia 2009 r. i tym samym, jak to trafnie zarzucono w skardze, 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 skarżącej 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.

Gdy zaś chodzi o sformułowane we wniosku i odwołaniu Stowarzyszenia oraz podzielone w zaskarżonej decyzji przez Kolegium stanowisko, że w świetle objętego postępowaniem zezwolenia na prowadzenie przez skarżącą schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Miasta Żywca, skarżąca nie ma uprawnień do przyjmowania do prowadzonego przez siebie w Żywcu schroniska bezdomnych zwierząt spoza terenu tej gminy, to zdaniem Sądu nie znajduje ono oparcia w obowiązujących przepisach. Pogląd ten został bowiem sformułowany z pominięciem treści tego zezwolenia. Z zezwolenia tego, wbrew stanowisku Stowarzyszenia i SKO, taka konstatacja nie wynika. Zarówno z osnowy przedmiotowej decyzji jak i z pkt 1 określonych w niej warunków zezwolenia 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 skarżącą na terenie Żywca schroniska, bezdomnych zwierząt spoza tej gminy. W decyzji tej kwestia

pochodzenia zwierząt przyjmowanych do schroniska nie została bowiem w ogóle uregulowana. Takiego ograniczenia w tym zakresie nie można wyprowadzić też zdaniem Sądu 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.

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, do czego prowadziłyby w praktyce akceptacja stanowiska Stowarzyszenia i SKO. 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 podziela 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

Sygn. akt II SA/GI 66/19

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 wyłapanych 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 umieszczania 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 tuż. 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”.

Ponieważ zaskarżona decyzja została wydana w oparciu o błędną wykładnię pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i niedostateczną w tym zakresie ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, to podlegała ona uchyleniu na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej jako ustawa p.p.s.a.).

Przy ponownym rozpoznaniu odwołania uwzględni SKO wyrażoną wyżej przez Sąd wykładnię obowiązujących przepisów prawa materialnego. Przy przyjęciu tej wykładni oceni też w pierwszej kolejności zgromadzony w sprawie materiał dowodowy.

O kosztach postępowania sądowego, obejmujących wpis od skargi w kwocie 200 zł, koszty zastępstwa procesowego w kwocie 480 zł i zwrot opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł, łącznie w kwocie 697 zł, orzeczono stosownie do

Sygn. akt II SA/GI 66/19

jego wyniku na podstawie art. 200, art. 205 § 2, art. 209 i art. 211 ustawy p.p.s.a. oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Min. Spr. z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1800 ze zm.).

mr



W oryginale własnoręcznie podpisy

Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Magdalena Dąbek