

Zgierz, dnia 06 sierpnia 2019 r.

ZŚ.6140.16.2019

POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 61a §1 ustawy z dnia 14 czerwca 2019 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 poz. 2096 ze zm.) oraz art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2018 poz. 1454 ze zm.)

postanawia

odmówić wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego przez Wójta Gminy Zgierz decyzją z dnia 24 sierpnia 2017 r. Panu Przemysławowi Skupińskiemu, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „ŻWIR-MAX Firma Przemysław Skupiński”, z siedzibą w Dąbrówce-Strumiany, przy ul. Pogodnej 37, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Jasionka, przy ul. Skośnej 15, na wniosek Pani Agnieszki Lechowicz – prezes Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, z siedzibą w Jędrzejowie, przy ul. 11 - tego Listopada 29, złożony w dniu 12 lipca 2019 r., z przyczyn podanych w uzasadnieniu.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 08 lipca 2019 r. (data wpływu do Urzędu Gminy Zgierz – 12 lipca 2019 r.) Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, z siedzibą w Jędrzejowie, przy ul. 11 - tego Listopada 29, wniosło o cofnięcie zezwolenia udzielonego przez Wójta Gminy Zgierz decyzją z dnia 24 sierpnia 2017 r. Panu Przemysławowi Skupińskiemu, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „ŻWIR-MAX Firma Przemysław Skupiński” z siedzibą w Dąbrówce-Strumiany, przy ul. Pogodnej 37, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Jasionka, przy ul. Skośnej 15. Wniosek został umotywowany wydaniem wyroku z dnia 19 czerwca 2019 r. (sygn. akt II OSK 2111/17) przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Z treści przedmiotowego orzeczenia wynika, że został uchylony zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 31 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Ld923/16 oraz zaskarżona skargą decyzja Wojewody Łódzkiego nr 256/2016 z dnia 20 września 2016 r. wraz z poprzedzającą ją decyzją Starosty Zgierskiego Nr 883/2016 (znak sprawy: BS.6740.748.2016.MK/8) z dnia 09 sierpnia 2016 r. o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wniosku o pozwolenie na budowę dla budowy budynku usługowego – schroniska dla zwierząt o obsadzie 23 DJP z wykorzystaniem stanu istniejącego, do realizacji na działce o nr ewid. 144, położonej w miejscowości Jasionka, obręb Jasionka, gmina Zgierz. Konsekwencją powyższego, zdaniem wnioskującego, jest utrata zezwolenia na użytkowanie budynku usługowego – zlokalizowanego na działce o nr ewid. 144 położonej w miejscowości Jasionka przez inwestora Przemysława Skupińskiego.

Stowarzyszenie uzasadniło swój wniosek celami statutowymi, jakimi są działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania i zapewnienia im opieki oraz kształtowania wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt. Cele niniejsze Stowarzyszenie realizuje poprzez zwalczanie przejawów znęcania się nad zwierzętami, działanie w ich obronie i niesienie im pomocy oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i prawa w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że przygotowanie inwestycji budowlanej pod względem formalno-prawnym nierzadko obejmuje uzyskanie kilku odrębnych decyzji administracyjnych, wydawanych po przeprowadzeniu oddzielnych postępowań administracyjnych. Co więcej, możliwość wydania danej decyzji administracyjnej uzależniona jest od uprzedniego uzyskania innej, przedmiotowo zależnej decyzji, i uzyskania przez tę inną decyzję cechy ostateczności. Dla przykładu, co do zasady, wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę możliwe jest po uprzednim uzyskaniu ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy (w przypadku, gdy dla terenu planowanej inwestycji nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Po zakończeniu inwestycji w określonych przypadkach konieczne jest uzyskanie pozwolenia na użytkowanie, jednak wydanie takiego pozwolenia uzależnione jest od tego, aby w obrocie prawnym pozostawała decyzja o pozwoleniu na budowę.

Zarówno analiza przepisów prawa budowlanego jak i orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że pomiędzy decyzją o pozwoleniu na budowę a decyzją o pozwoleniu na użytkowanie zachodzi zależność, polegająca na tym, że decyzja o pozwoleniu na użytkowanie może zostać wydana dopiero po wydaniu tej pierwszej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane były dwa odmienne stanowiska. W przypadku usunięcia z obrotu prawnego pozwolenia na budowę, można było teoretycznie rozważać dwa rodzaje postępowań w stosunku do pozwolenia na użytkowanie:

- wznowienie postępowania w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie (na podstawie art. 145 §1 pkt 8 k.p.a.) albo
- postępowanie w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Rozbieżności te spowodowały podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 2/12, w której sąd rozstrzygnął, że stwierdzenie nieważności decyzji, na której oparto inną decyzję zależną, jest podstawą do stwierdzenia nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie stanowi przesłanki do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.

Przenosząc powyższe na grunt Prawa budowlanego, stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie jako decyzji opartej na wydanej uprzednio decyzji. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06 lipca 2017 roku, sygn. akt II OSK 2766/15.

Należy jednak pamiętać, że nie każde naruszenie prawa stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji, a jedynie rażące naruszenie prawa. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym oraz doktrynie przyjęto, iż rażące naruszenie prawa, będące przyczyną nieważności decyzji występuje wówczas, "gdy decyzja została wydana wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, wbrew wszelkim przesłankom przepisu nadano prawa albo ich odmówiono albo też wbrew tym przesłankom obarczono stroną obowiązkiem albo uchylono obowiązek" (Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1985 r., s. 237). W definicji rażącego naruszenia prawa mieści się oczywistość jego naruszenia. Innymi słowy nie jest rażącym naruszeniem prawa naruszenie będące wynikiem błędnej wykładni w sytuacji, gdy chociażby wstępnie wydaje się możliwe zastosowanie różnych wykładni.

Rażące naruszenie prawa zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być

akceptowana jako akt wydany przez organ praworządneho państwa (wyrok NSA z dnia 21 października 1992 r., V SA 86/92, ONSA 1993, nr 1, poz. 23). O tym, czy miało miejsce rażące naruszenie prawa, decyduje przede wszystkim oczywistość tego naruszenia i jego wpływ na sposób załatwienia sprawy. Rażące naruszenie prawa to oczywiste naruszenie jednoznacznego przepisu prawa, a przy tym takie, które koliduje z zasadą praworządneho działania organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (wyrok NSA z dnia 06 lutego 1995r., II SA 1531/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 37).

Termin "rażący" winien być rozumiany w sposób powszechnie przyjęty. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego "rażący", to "dający się łatwo stwierdzić, wyraźny, oczywisty, niewątpliwy, bezsporny, bardzo duży". Rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość decyzji skutkiem naruszenia norm prawnych regulujących działania administracji publicznej w indywidualnych sprawach, w szczególności przepisów prawa procesowego oraz materialnego, o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym. Zachodzi ona w przypadku, gdy czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części (wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2001 r., sygn. akt II SA 1726/00, Lex 51233).

Przesłanką negatywną stwierdzenia nieważności decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa jest wywołanie przez nią nieodwracalnych skutków prawnych. Z takimi skutkami mamy do czynienia wtedy, gdy organ administracji nie będzie uprawniony ani przez przepisy prawa materialnego, ani przez przepisy proceduralne do odwołania, cofnięcia lub zniesienia tego skutku przez wydanie decyzji (uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92; uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99).

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, że w dacie sporządzenia niniejszego postanowienia inwestor Przemysław Skupiński posiada prawomocną i ostateczną decyzję pozwalającą na użytkowanie budynku usługowego – zlokalizowanego na działce o nr ewid. 144, położonej w miejscowości Jasionka, schroniska dla zwierząt. Powyższe potwierdzone zostało pismem znak PINB-Z/7353/17 045/JB/3409/2017 z dnia 23 lipca 2019 r. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zgierzu.

Ponadto w rozpatrywanej sprawie należy zwrócić uwagę, że w świetle art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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.

Wśród warunków enumeratywnie wymienionych w decyzji z dnia 24 sierpnia 2017 r. Wójta Gminy Zgierz zezwalającej Panu Przemysławowi Skupińskiemu, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą ŻWIR-MAX Firma Przemysław Skupiński, z siedzibą w Dąbrówce-Strumiany, przy ul. Pogodnej 37, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Jasionka, przy ul. Skośnej 15, nie został wskazany wymóg posiadania zezwolenia na użytkowanie budynku usługowego – schroniska dla zwierząt. Na marginesie należy wskazać, że taki wymóg został zawarty w Uchwale nr L/676/18 Rady Gminy Zgierz z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Reasumując, wymóg posiadania zezwolenia na użytkowanie budynku usługowego – schroniska dla zwierząt podmiot musiał spełnić na etapie starania się o wydanie zezwolenia na prowadzenie schroniska a nie w trakcie jego

działania. W tym miejscu należy zaznaczyć, że zarówno w dacie wydania zezwolenia na prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt jak i w dacie wydania niniejszego postanowienia podmiot dysponuje wymaganym zezwoleniem na użytkowanie budynku usługowego – zlokalizowanego na działce o nr ewid. 144, położonej w miejscowości Jasionka, schroniska dla zwierząt.

Ponadto, w tym miejscu należy wskazać, iż tutejszy organ, w postępowaniu, zainicjowanym pismem z dnia 18 stycznia 2018 r. Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Jasionka, przy ul. Skośnej 15, prowadzonym pod sygnaturą akt ZŚ. 6140.22.2017 przeprowadził w dniu 23 marca 2018 r. kontrole przedmiotowego schroniska w zakresie przestrzegania treści udzielonego, decyzją z dnia 24 sierpnia 2017 r. przez Wójta Gminy Zgierz, zezwolenia. Czynności kontrolnych dokonano w zakresie: dysponowania atestowanym sprzętem do wylapywania i obezwładniania bezdomnych zwierząt, niezagrażającym ich życiu i zdrowiu, dysponowania pojazdami przystosowanymi do transportu zwierząt, spełniającymi wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 06 października 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu transportu zwierząt, utrzymywania pojazdów w odpowiednim stanie technicznym i sanitarnym, prowadzenia schroniska dla zwierząt zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schroniska dla zwierząt, zapewnienia zwierzętom przebywającym w schronisku odpowiedniego wyżywienia, dostępu do wody pitnej oraz całodobowej opieki weterynaryjnej, utrzymania obiektu schroniska w należytym stanie sanitarnym i technicznym, prowadzenia działalności będącej przedmiotem wniosku w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia i zdrowia zarówno ludzi jak i zwierząt, dysponowania odpowiednio przeszkolonym personelem w liczbie gwarantującej stałe świadczenie usługi, wykonywania usług nie stwarzając zagrożenia dla zdrowia ludzkiego oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogą być szkodliwe dla środowiska oraz przedmiotu objętego zezwoleniem - prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. W powyższych zakresach organ nie stwierdził jakichkolwiek uchybień i nie wskazał żadnych zaleceń pokontrolnych (Protokół z czynności kontrolnych z dnia 23 marca 2018 r.).

Po przeanalizowaniu zgromadzonych materiałów należało dojść do wniosku, iż wbrew twierdzeniom Stowarzyszenia, nie można uznać aby w świetle obowiązujących przepisów prawa wskutek wskazanego we wniosku wyroku NSA, razem z pozwoleniem na budowę schroniska dla zwierząt upadło również, immanentnie związane z tym pierwszym, pozwolenie na użytkowanie budynku, wydane decyzją nr 173/2017 z dnia 03 sierpnia 2017 r. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zgierzu.

Utrwalony jest pogląd w orzecznictwie sądowym, że dopóki decyzja o uchyleniu nie zostanie wydana, wadliwa decyzja obowiązuje. Trwałość decyzji ma ona na celu przede wszystkim ochronę praw nabytych, a także ochronę porządku prawnego, zapewnienie stabilności obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i samego prawa. Decyzji ostatecznej służy także tzw. domniemanie legalności. Decyzja jest ważna i powinna być wykonywana do momentu, gdy zostanie zakwestionowana, tj. zmieniona, uchylona lub zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ we właściwym postępowaniu (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2017, sygn. akt I OSK 1545/15).

W związku z powyższym zachodzą przesłanki wskazane w art. 61a §1 ustawy z dnia 14 czerwca 2019 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 poz. 2096 ze zm.), które uniemożliwiają wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego przez Wójta Gminy Zgierz decyzją z dnia 24 sierpnia

2017 r. Panu Przemysławowi Skupińskiemu, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „ZWIR-MAX Firma Przemysław Skupiński” z siedzibą w Dąbrówce-Strumiany, przy ul. Pogodnej 37, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Jasionka, przy ul. Skośnej 15.

Z wyżej przytoczonych względów zajęto stanowisko jak na wstępie.

Pouczenie

Na niniejsze postanowienie stronie przysługuje zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi za pośrednictwem tutejszego organu, w terminie 7 dni od daty doręczenia niniejszego postanowienia stronie.

W trakcie biegu terminu do wniesienia zażalenia strona może zrzec się prawa do wniesienia zażalenia wobec tutejszego organu, który wydał postanowienie.

Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia zażalenia przez ostatnią ze stron postępowania, postanowienie staje się ostateczne i prawomocne.



Wójt Gminy Zgierz

Barbara Kaczmarek
Barbara Kaczmarek

Otrzymują:

1. Zwir-Max
2. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt