

sygn. akt II OSK 2316/17



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 września 2018 roku

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Wojciech Mazur

Sędziowie: { sędzia NSA Robert Sawuła
sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.)

Protokolant: sekretarz sądowy Agnieszka Chustecka

po rozpoznaniu w dniu 11 września 2018 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 10 maja 2017 r. sygn. akt II SA/Gl 218/17
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach
z dnia 12 grudnia 2016 r. nr SKO-OŚ-428/336/10244/16/RN
w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie zezwolenia
na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych
zwierząt

oddala skargę kasacyjną

oryginał właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

11 września 2018 r.
sekre...
Agnieszka Chustecka

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 10 maja 2017 r. sygn. akt II SA/GI 218/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie (zwanego dalej Stowarzyszeniem) na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach z dnia 12 grudnia 2016 r. nr SKO-OŚ-428/336/10244/16/RN w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Stan faktyczny i prawny sprawy przedstawia się następująco.

Prezydent Miasta Rybnika działając na podstawie art. 7 ust. 6 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2005, Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.), po rozpatrzeniu wniosku Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku, wydał w dniu 19 listopada dwie decyzje. Decyzją nr IMI-7080/00008/07 zezwolił Spółdzielni na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie Miasta Rybnika, a decyzją nr IMI-7080/00007/07 zezwolił na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie ww. Spółdzielni.

Powyższe decyzje nie zostały zaskarżone i uzyskały przymiot ostateczności.

Pismem z dnia 9 sierpnia 2015 r. zatytułowanym „wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa” Stowarzyszenie wystąpiło, wskazując art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 31 § 1 K.p.a., do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach o wszczęcie postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta nr IMI-7080/00007/07 zezwalającej na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Stowarzyszenie zarzuciło bowiem brak wymaganego prawem określenia obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.”

Po rozpatrzeniu sprawy Kolegium, decyzją nr SKO-OŚ/428/1819/13032/15/RN z dnia 25 maja 2016 r. postanowiło odmówić stwierdzenia nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta nr IMI-7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007 r. udzielającej zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie ww. Spółdzielni.

Pismem z dnia 1 lipca 2016 r. Stowarzyszenie wniosło do Kolegium o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją nr SKO-OŚ/428/1819/13032/15/RN z dnia 25 maja 2016 r.

Po rozpatrzeniu tego wniosku Kolegium w dniu 12 grudnia 2016 r. wydało decyzję nr SKO-OŚ-428/336/10244/16/RN, w której orzekło o utrzymaniu w całości w mocy własnej decyzji nr SKO-OŚ-428/1819/13032/15/RN z dnia 25 maja 2016 r. odmawiającej stwierdzenia nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta.

W uzasadnieniu Kolegium wskazało, iż przedmiotowa decyzja Prezydenta Miasta nie jest dotknięta żadną z wad enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 K.p.a. i w konsekwencji decyzją z 25 maja 2016 r. prawidłowo odmówiono stwierdzenia nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta. W ocenie Kolegium decyzja Kolegium z dnia 25 maja 2016 r. jest prawidłowa, została wydana po przeprowadzeniu postępowania dowodowego i jest zgodna z przepisami prawa. Kolegium wskazało, że z uwagi na wątpliwości interpretacyjne w zakresie pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” nie jest możliwe stwierdzenie nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta.

Pismem z dnia 6 lutego 2017 r. Stowarzyszenie wniosło skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. oraz w związku z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez ich niezastosowanie i utrzymanie w mocy decyzji Kolegium odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt, pomimo że została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa, która to odmowa uzasadniona została przez Kolegium nieuprawnionym przyjęciem, że niejednolitość orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego w kwestii rozumienia terminu „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, pozwala na niewskazanie tego „obszaru” w treści zezwolenia.

W odpowiedzi na skargę Kolegium wniosło o jej oddalenie podtrzymując argumenty, które sformułowało było w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Rozpoznając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, że zdaniem Stowarzyszenia decyzja Prezydenta Miasta dotknięta jest taką właśnie wadą kwalifikowaną albowiem, jak Stowarzyszenie wywodzi zarówno we wniosku o wszczęcie postępowania nieważnościowego, we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak też w uzasadnieniu skargi, kwestionowane zezwolenie na prowadzenie

schroniska nie zawiera określenia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, a jedynie „miejsce świadczenia usług”, a tym samym wydane zostało z rażącym naruszeniem prawa uzasadniającym unieważnienie tego zezwolenia. Jak wskazuje Stowarzyszenie zezwolenie wskazuje jedynie konkretne schronisko, które niewątpliwie jest tylko miejscem świadczenia usług.

Powyższego zdaniem Sąd nie podzielił wskazując, że Prezydent Miasta, po rozpatrzeniu wniosku Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku, wydał w dniu 19 listopada 2007 r. nie jedną lecz dwie decyzje. Decyzją nr IMI-7080/00008/07 zezwolił Spółdzielni na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, a decyzją nr IMI-7080/00007/07 zezwolił na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie ww. Spółdzielni. Pierwsza z wymienionych decyzji precyzyjnie określa obszar działalności, na który udzielono zezwolenia, określając obszar ten jako Miasto Rybnik. Niewątpliwym jest zatem, co pomija Stowarzyszenie, że przedmiotowa decyzja jednoznacznie określa obszar działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, jednoznacznie spełniając w tej mierze precyzyjnie wymogi ustawowe. W konsekwencji wydając tego samego dnia drugą decyzję w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie schroniska Prezydent słusznie ograniczył się do wskazania miejsca prowadzenia placówki (teren Spółdzielni), albowiem obszar działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami został oznaczony odrębnie. Działalność polegająca na ochronie przed bezdomnymi zwierzętami składa się bowiem z działań o szerszym zakresie i wymiarze niż tylko prowadzenie schroniska, które to schronisko stanowi jedną jedynie z form aktywności, na którą Spółdzielnia uzyskała zezwolenie.

W ocenie Sądu zarówno rozważania Stowarzyszenia, jak i rozważania Kolegium co do tożsamości bądź braku tożsamości pojęć obszar działalności i miejsce świadczenia usług, w tym skądinąd słuszne wywody Kolegium, że brak definicji legalnej uniemożliwiłaby stwierdzenie nieważności decyzji nawet gdyby istotnie wskazano jedynie adres schroniska pozostają bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Skoro Prezydent Miasta wskazał w decyzji zezwalającej na działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (której jedynie fragmentem jest prowadzenie schroniska) jako obszar działalności teren Miasta to zarzut, iż tego nie uczynił jest niemożliwy do akceptacji.

Sąd podzielił ustalenia Kolegium, że w sprawie nie zaistniały także przesłanki określone w art. 156 pkt 1 oraz pkt 3-7 K.p.a. Kwestionowana decyzja Prezydenta

Miasta została bowiem wydana przez właściwy miejscowo i rzeczowo organ administracji publicznej, organ przed rozpatrzeniem wniosku o wydanie decyzji nie rozstrzygnął sprawy inną decyzją ostateczną, decyzja została prawidłowo skierowana do stron tego postępowania, nie zaistniała również przesłanka trwałej niewykonalności decyzji w dniu jej wydania, a także wykonanie decyzji Prezydenta Miasta nie wywołuje czynu zagrożonego karą. W sprawie nie wystąpiła także przesłanka z art. 156 § 1 pkt 7 K.p.a., gdyż decyzja organu pierwszej instancji nie zawiera wady powodującej jej nieważności z mocy przepisu szczególnego, który przewiduje sankcję nieważności. W konsekwencji Sąd uznał zaskarżoną decyzję za odpowiadającą obowiązującemu prawu. Poprawnie, w ocenie Sądu, organ nie dopatrył się istnienia przesłanek określonych w art. 156 § 1 pkt 1-7 K.p.a., których wystąpienie prowadziłoby do stwierdzenia nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta. Prawidłowo Kolegium odmówiło stwierdzenia nieważności ww. decyzji, a następnie tę własną decyzję, rozpatrując wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, utrzymało w mocy.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie „P.p.s.a.” oddalił skargę.

W skardze kasacyjnej Stowarzyszenie zaskarżyło powyższy wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia oraz zasądzenie kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.;

a) art. 133 § 1 P.p.s.a. poprzez wydanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach rozstrzygnięcia nieznajdującego umocowania w aktach sprawy, gdyż uzasadnienie kwestionowanego wyroku jest sprzeczne ze stanem faktycznym sprawy wynikającym z dowodów znajdujących się w aktach sprawy, a szczególnie z dowodem w postaci decyzji Prezydenta Miasta Rybnika z dnia 19 listopada 2007 r., znak: IMI-7080/00007/07 zezwalającej Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt oraz wniosku skarżącego z dnia 9 sierpnia 2015 r. dotyczącego wszczęcia postępowania w sprawie o

stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji, które nie zostały przez Wojewódzki Sąd Administracyjny uwzględnione przy podejmowaniu rozstrzygnięcia;

b) art. 141 § 4 zdanie pierwsze P.p.s.a. poprzez przedstawienie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny stanu sprawy niezgodnie ze stanem faktycznym, co spowodowało, że uzasadnienie orzeczenia Sądu pierwszej instancji w istocie nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Kolegium wniosło o oddalenie skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej.

Rozpoznając tę sprawę Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza związanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskami. Naczelny Sąd Administracyjny bada przy tym wszystkie podniesione przez skarżącego zarzuty naruszenia prawa (tak Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale pełnego składu z dnia 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09, opub. w ONSAIWSA 2010 z. 1 poz. 1).

Zgodnie z art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W tej sprawie strona skarżąca kasacyjnie zarzuciła naruszenie jedynie przepisów postępowania.

Zgodnie z art. 176 P.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku Sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić wskazując, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Skarga kasacyjna wniesiona w niniejszej sprawie nie zawiera usprawiedliwionych podstaw zaskarżenia. Zaskarżony wyrok jest zgodny z prawem.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 133 § 1 P.p.s.a. poprzez wydanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach rozstrzygnięcia nieznajdującego potwierdzenia w aktach sprawy, a więc opartego na ustaleniach nieznajdujących potwierdzenia w aktach sprawy. Art. 133 § 1 P.p.s.a. wymaga, aby Sąd wydał wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy.

Nie budzi najmniejszych wątpliwości, że w aktach sprawy znajduje się i decyzja z dnia 19 listopada 2007 r. nr IMI-7080/00007/07 w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku jak i decyzja z dnia 19 listopada 2007 r. nr IMI-7080/00008/07 zezwalająca tej samej Spółdzielni na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie Miasta Rybnika. Sąd pierwszej instancji nie dokonywał oceny zgodności z prawem odmowy stwierdzenia nieważności decyzji nr IMI-7080/00008/07, jednakże dla oceny legalności decyzji nr IMI-7080/00007/07 niezbędnym było sięgnięcie także do treści decyzji nr IMI-7080/00008/07. Decyzja nr IMI-7080/00008/07 miała w tej sprawie charakter jednego z dowodów niezbędnych do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy.

Wbrew stanowisku strony skarżącej kasacyjnie Sąd pierwszej instancji ustalił prawidłowy stan faktyczny sprawy w zakresie niezbędnym do jej rozstrzygnięcia. Wprawdzie zamiennie Sąd posługiwał się oznaczeniem organu wydającego decyzję z dnia 19 listopada 2007 r. jako Prezydent Miasta Rybnika lub Prezydent Miasta Raciborza, zamiast posługiwać się precyzyjnie oznaczeniem organu jako Prezydent Miasta Rybnika, ale ta pomyłka ma w tej sprawie charakter oczywistej omyłki pisarskiej. Nie budzi bowiem wątpliwości, że postępowanie nieważnościowe wszczęte na wniosek strony skarżącej kasacyjnie dotyczyło decyzji Prezydenta Miasta Rybnika z dnia 19 listopada 2007 r. znak: IMI-7080/00007/07. Także jednokrotne przywołanie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku niewydanej w tej sprawie decyzji z 30 maja 2016 r. nr SKO-OŚ-428/1995/14160/15/AK nie stanowi istotnego naruszenia przepisów postępowania przez Sąd pierwszej instancji. Istotne jest bowiem to, że uzasadniając wydany wyrok Sąd pierwszej instancji prawidłowo odwoływał się do wydanych w tej sprawie decyzji przez organ administracyjny oraz ocenił legalność zawartej w nich argumentacji.

Również wskazane przez stronę skarżącą kasacyjnie pozostałe omyłki nie mogły spowodować uchylecia zaskarżonego wyroku. Oczywiste omyłki nie mogą uzasadniać naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów postępowania, jeżeli

uchybienia te (tj. oczywiste omyłki) nie miały wpływ na wynik sprawy. Jak trafnie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 czerwca 2016 r. sygn. akt I OSK 2777/14, opub. w LEX nr 2082575, przez „wpływ”, o którym mowa w pkt 2 art. 174 P.p.s.a. należy rozumieć istnienie związku przyczynowego pomiędzy uchybieniem procesowym stanowiącym przedmiot zarzutu skargi kasacyjnej, a wydanym w sprawie zaskarżonym orzeczeniem sądu administracyjnego pierwszej instancji, który to związek przyczynowy, jakkolwiek nie musi być realny, to jednak musi uzasadniać istnienie hipotetycznej możliwości odmiennego wyniku sprawy. Takiego realnego związku przyczynowego w tej sprawie nie ma i sama strona skarżąca kasacyjnie nie wskazała, które błędne ustalenia Sądu pierwszej instancji kształtowały treść samego rozstrzygnięcia.

Tym niemniej rację ma strona skarżąca kasacyjnie podnosząc, że nawet omyłki pisarskie nie powinny znaleźć się w uzasadnieniu wyroku Sądu. Sąd pierwszej instancji winien przestrzegać prawidłowości uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia. Jednakże drobne wady pisarskie takie jak oczywiste omyłki nie mogą uzasadniać uchylecia zaskarżonego wyroku, jeżeli wyrok ten jest prawidłowy i nie narusza przepisów prawa. Wbrew stanowisku strony skarżącej kasacyjnie uzasadnienie wyroku Sądu pierwszej instancji nie jest ani „zagwawwane”, ani też „nic nie wyjaśniające”. Uzasadnienie to, mimo drobnych omyłek, w sposób logiczny wskazuje na tok dokonywania wykładni przepisów przez Sąd pierwszej instancji.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 144 § 4 zdanie pierwsze P.p.s.a. polegający na przedstawieniu stanu sprawy niezgodnie ze stanem faktycznym, a skutkiem tego uzasadnienie zaskarżonego wyroku miałyby nie zawierać w istocie stanowiska co do stanu faktycznego sprawy przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia.

Jak już zostało to wyjaśnione, Sąd pierwszej instancji ustalił prawidłowo stan faktyczny sprawy w zakresie niezbędnym do jej rozstrzygnięcia. Treść uzasadnienia pozwala, zgodnie z art. 141 § 4 P.p.s.a., na rekonstrukcję stanu faktycznego sprawy przyjętego jako podstawę do orzekania przez Sąd pierwszej instancji. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 31 października 2017 r. sygn. akt I FSK 2259/15, opub. w LEX nr 2403872 stwierdził, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. może stanowić podstawę kasacyjną, jeżeli uzasadnienie wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia. Naruszenie tego przepisu może mieć

miejsce, gdy uzasadnienie orzeczenia nie pozwala jednoznacznie ustalić przesłanek, jakimi kierował się sąd pierwszej instancji, podejmując zaskarżone orzeczenie, a wada ta nie pozwala na kontrolę instancyjną orzeczenia lub brak jest uzasadnienia któregokolwiek z rozstrzygnięć sądu albo gdy uzasadnienie obejmuje rozstrzygnięcie, którego nie ma w sentencji orzeczenia.

W tej zaś sprawie ustalony stan faktyczny pozwala na wyraźne wskazanie, jakimi przesłankami kierował się Sąd pierwszej instancji wydając zaskarżony wyrok, a sam wyrok w pełni odpowiada prawu. Skoro zgodnie z art. 184 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną nawet wtedy, gdy zaskarżone orzeczenie pomimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, to tym bardziej w tej sprawie skarga kasacyjna podlega oddaleniu, ponieważ uzasadnienie wyroku Sądu pierwszej instancji jest prawidłowe, aczkolwiek zawierające oczywiste omyłki pisarskie.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny, orzekając na podstawie art. 184 P.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.

oryginał właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem



...
...
... sekretarz sądowy