



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 stycznia 2018r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

| | |
|----------------|---|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Dorota Chobian |
| Sędziowie | Sędzia WSA Krzysztof Armański (spr.) Sędzia WSA Beata Ziomek |
| Protokolant | Starszy inspektor sądowy Katarzyna Tuz-Stando |

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 stycznia 2018r.

sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie

na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach

z dnia 25 września 2017r. znak: SKO.DG-51/2136/4/2017

w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt

oddala skargę.



Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem
świadczą

Z up. Kierownika Sekcji
Wydziału II WSA w Kielcach
M. Niżnik
Magdalena Niżnik

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 25 września 2017 r., znak: SKO.DG-51/2136/4/2017, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach, po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, utrzymało w mocy decyzję Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów z dnia 2 maja 2017 r., znak: GNI.6140.48.2015/2017, odmawiającą cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją własną z dnia 17 lipca 2015 r., znak: GNI.6140.24.2015, zezwalającą Maciejowi Glijerowi prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą BAROS, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

W uzasadnieniu organ II instancji przedstawił następujący stan faktyczny i prawny sprawy.

Pismem z dnia 8 września 2015 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, powołując się na art. 31 § 1 Kpa w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wniosło do Burmistrza MiG Suchedniów o cofnięcie zezwolenia udzielonego Maciejowi Glijerowi ww. decyzją z dnia 17 lipca 2015 r. – z powodu naruszenia warunków zezwolenia. W uzasadnieniu podano, że przedsiębiorca narusza zapisy dotyczące obszaru działalności schroniska. Wnioskiem z dnia 21 września 2015 r. Maciej Glijer wystąpił o zmianę pkt 2 zezwolenia określającego obszar działalności. Decyzją z dnia 30 września 2015 r., znak: GNI.6140.24.2015, Burmistrz zmienił decyzję z dnia 17 lipca 2015 r. w ten sposób, że w pkt 2 jako obszar działalności objętej zezwoleniem wskazał „teren całej Polski” zamiast „Gminy Suchedniów”. Następnie dwukrotnie wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia i dwukrotnie postanowienia te były uchylane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach.

Pismem z dnia 13 lutego 2017 r. Stowarzyszenie wniosło do Kolegium zażalenie na niezakończenie sprawy w terminie przez Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów. Postanowieniem z dnia 23 marca 2017 r. Kolegium uznało zażalenie za uzasadnione i wyznaczyło Burmistrzowi dodatkowy termin do 7 kwietnia 2017 r. na zakończenie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia, zarządziło wyjaśnienie przyczyn zwłoki i stwierdziło, że niezakończenie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Postanowieniem z dnia 30 marca 2017 r. Burmistrz dopuścił Stowarzyszenie do udziału jako strona w postępowaniu w sprawie cofnięcia zezwolenia, po czym wydał opisaną na wstępie decyzję z dnia 2 maja 2017 r., powołując w podstawie prawnej m.in. art. 9 ust. 2 w zw. z art. 8a ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W odwołaniu Stowarzyszenie zarzuciło naruszenie art. 9 ust. 2 ww. ustawy, podnosząc, że na skutek wniosku o cofnięcie zezwolenia, obszar działalności objętej zezwoleniem został określony jako teren całej Polski, podczas gdy wcześniej obejmował Gminę Suchedniów. Zdaniem Stowarzyszenia, określenie obszaru działalności objętego zezwoleniem jako terenu całej Polski narusza przepisy o właściwości. Obszar działalności nie może być bowiem określony szerzej niż terytorium gminy.

Organ odwoławczy wskazał, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera definicji legalnej „obszaru działalności”, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1 pkt 2. W tej kwestii podzielił stanowisko wyrażone przez WSA w Łodzi w sprawie II SA/Łd 558/13, gdzie stwierdzono, że „obszar działalności objętej zezwoleniem” to miejsce położenia schroniska, a nie miejsce pochodzenia zwierząt. Przywołał również pogląd wyrażony przez NSA w sprawie II OSK 2136/13, gdzie wyjaśniono, że chodzi tu o obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane.

Kolegium podkreśliło, że zarówno decyzja (zezwoenie) z dnia 17 lipca 2015 r., jak i decyzja zmieniająca z dnia 30 września 2015 r. są ostateczne. Przywołując treść art. 7 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyjaśniło, że właściwość miejscową określa miejsce świadczenia usług, nie zaś siedziba przedsiębiorcy. W niniejszej sprawie miejscem świadczenia usług jest miejsce prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, zlokalizowanego w Suchedniowie, dla którego właściwy jest Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów. Organ, powołując się na zebrany w sprawie materiał dowodowy w postaci protokołów kontroli schroniska przeprowadzonych przez inspektorów państwowego Inspektoratu Weterynarii w Skarżysku-Kamiennej w dniach 5 grudnia, 1 lutego, 21 kwietnia, 26 lipca – 3 sierpnia 2016 r., a nadto pracowników Gminy Suchedniów w dniach 30 grudnia 2015 r. i 6 lipca 2016 r., nie stwierdził nieprawidłowości w zakresie wymagań dotyczących schroniska. Brak jest więc podstaw do cofnięcia zezwolenia.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie zarzuciło powyższemu rozstrzygnięciu naruszenie:

- art. 7 i art. 77 § 1 Kpa poprzez dokonanie błędnej wykładni pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem” zawartego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co skutkowało brakiem analizy w kierunku rozstrzygnięcia, czy prowadzący schronisko w Suchedniowie naruszył warunki udzielonego zezwolenia, wydanego z naruszeniem art. 19 Kpa;
- art. 19 Kpa poprzez uznanie, że organ nie naruszył przepisów o właściwości miejscowej, wydając na obszar całego kraju zezwolenie na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- art. 138 § 2 Kpa poprzez utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji, pomimo że została wydana z naruszeniem art. 9 ust. 2 ww. ustawy.

W uzasadnieniu skarżące Stowarzyszenie stwierdziło, że Kolegium uzasadnia swoje stanowisko wybiórczą analizą ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podkreślono, że określenie obszaru działalności jako „teren całej Polski” oznacza nie tylko Gminę Suchedniów, ale również teren 2477 pozostałych gmin Polski, na których obszarze Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów nie ma żadnych zdolności do załatwiania spraw indywidualnych, a więc właściwości miejscowej. Kolegium umknęło, że zadanie publiczne gminy bynajmniej nie ogranicza się do wyłapywania bezdomnych zwierząt i umieszczania ich w schronisku, lecz obejmuje także bezterminową opiekę nad nimi po umieszczeniu w schronisku (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt). Schroniska nie są więc, zdaniem skarżącego, niezależnymi od gmin instytucjami publicznymi, gwarantującymi opiekę każdemu, bez względu na pochodzenie, bezdomnemu zwierzęciu. Schroniska są bowiem wykonawcami publicznego zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki w imieniu i na rachunek konkretnych gmin.

Zdaniem Stowarzyszenia przepisy art. 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadzają wyjątek od wyrażonej w art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej zasady, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawniają do wykonywania tej działalności na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Skoro

więc ustawodawca nakazał wskazać w zezwoleniu obszar działalności, to w żaden sposób wymóg ten nie może być zrealizowany poprzez wskazanie „terenu całej Polski”.

Stowarzyszenie podniosło, że zezwolenia na prowadzenie schronisk są aktami stosowania przepisów prawa miejscowego, tj. uchwał rad gminnych o warunkach wydawania takich zezwoleń (art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Prawo miejscowe danej gminy może zaś różnić się od prawa miejscowego innych gmin. Choćby z tego powodu określany w zezwoleniach obszar działalności schronisk nie może przekraczać obszaru obowiązywania prawa miejscowego danej gminy. Na poparcie swojego stanowiska autor skargi przywołał wyrok NSA w sprawach II OSK 2136/13 oraz wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych. Zdaniem Stowarzyszenia decyzję o zmianie zezwolenia w zakresie określenia obszaru działalności należy ocenić wyłącznie jako próbę obejścia art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wskazanie obszaru działalności jako terenu całej Polski nie jest w istocie żadnym wskazaniem. Stowarzyszenie podkreśliło również, że faktyczne warunki utrzymywania zwierząt w schronisku nie były w ogóle przedmiotem wniosku skarżącego i nie mają merytorycznego znaczenia dla sprawy cofnięcia zezwolenia z powodu nieprzestrzegania przez przedsiębiorcę obszaru działalności prowadzenia schroniska dla zwierząt.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach wniosło o oddalenie skargi podtrzymując stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.), zwanej dalej „Ppsa”, wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania w sposób, który miał lub mógł mieć istotny wpływ na wynik

sprawy. Sądowa kontrola legalności zaskarżonych orzeczeń administracyjnych sprawowana jest przy tym w granicach sprawy, a sąd nie jest związany zarzutami, wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 Ppsa).

Dokonując tak rozumianej oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia, Wojewódzki Sąd Administracyjny nie dopatrył się w nim naruszeń prawa skutkujących koniecznością jego uchylecia lub stwierdzenia nieważności (art. 145 § 1 i 2 Ppsa).

Zaskarżoną w niniejszej sprawie decyzją Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach utrzymało w mocy decyzję o odmowie cofnięcia przedsiębiorcy zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Przesłanki cofnięcia takiego zezwolenia określone zostały w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r., poz. 1289), dalej jako „ustawa”. Przepis ten stanowi, 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.

Przedsiębiorca Maciej Glijer, którego dotyczy niniejsza sprawa, prowadzi schronisko dla zwierząt, zlokalizowane w Suchedniowie, przy ul. Berezów 85a, na podstawie zezwolenia udzielonego przez Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów decyzją z dnia 17 lipca 2015 r., zmienionego decyzją z dnia 30 września 2015 r. Na podstawie tych decyzji przedsiębiorca może prowadzić działalność objętą zezwoleniem na terenie całego kraju, do 30 czerwca 2020 r. Decyzje te są ostateczne i nie można ich pominąć dopóki funkcjonują w obrocie prawnym. Zgodnie z zasadą trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 Kpa), decyzje, od których nie przysługuje odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a więc decyzje ostateczne, nie mogą być wzruszane dowolnie, lecz tylko w przypadkach i trybie określonym przez przepisy Kpa. Decyzji ostatecznej służy tzw. domniemanie legalności, które oznacza, że jest ona ważna i powinna być wykonywana dopóty, dopóki nie zostanie zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisanej trybu postępowania.

Podkreślenia wymaga, że postępowanie zakończone wydaniem zaskarżonej decyzji zostało zainicjowane pismem skarżącego Stowarzyszenia z dnia 8 września 2015r., stanowiącym wniosek skierowany do Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów

o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia z uwagi na niewypełnianie jego warunków w zakresie dotyczącym obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Postępowanie prawidłowo zostało zatem przeprowadzone w kierunku zbadania przesłanek mogących przemawiać za cofnięciem zezwolenia, przewidzianych w art. 9 ust. 2 ustawy.

Cofnięcie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt możliwe jest tylko w razie zaistnienia sytuacji określonej w tym właśnie przepisie, tj. w przypadku niewypełniania warunków określonych w zezwoleniu. Tymczasem z akt sprawy nie wynika, aby taka sytuacja miała miejsce. Nie kwestionuje tego również skarżące Stowarzyszenie, które wprost podkreśliło w skardze, że faktyczne warunki utrzymywania zwierząt w schronisku (dobre czy złe) nie były w ogóle przedmiotem wniosku skarżącego i nie mają merytorycznego znaczenia dla sprawy cofnięcia zezwolenia z powodu nieprzestrzegania przez przedsiębiorcę obszaru działalności prowadzenia schroniska dla zwierząt.

Skarżące Stowarzyszenie upatruje natomiast naruszenia warunków zezwolenia w tym, że wydane ono zostało z naruszeniem przepisu art. 19 kpa. Jeden z zarzutów skargi sprowadza się wręcz do naruszenia art. 19 kpa poprzez uznanie przez organ odwoławczy, że „organ gminy nie naruszył przepisów o właściwości miejscowej, wydając na obszar całego kraju zezwolenie na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.". W istocie zatem skarżący kwestionuje zgodność z prawem decyzji udzielającej zezwolenia, ściślej – decyzji ją zmieniającej, a nie sposób wypełniania przez przedsiębiorcę warunków określonych w zezwoleniu. Biorąc pod uwagę przedmiot niniejszego postępowania organy obu instancji dokonywały oceny działalności prowadzącego schronisko w świetle przepisu art. 9 ust. 2 ustawy, tj. czy naruszył on warunki określone w zezwoleniu. W czasie orzekania przez organy obszar działalności w zezwoleniu – zgodnie z decyzją zmieniającą z dnia 30 września 2015r. – został określony jako „teren całej Polski”. Podmiot prowadzący schronisko w swej działalności stosuje się zatem do tak udzielonego zezwolenia i nie sposób uznać, by je naruszał. Zarzuty skargi, sprowadzające się do prawidłowości sposobu określenia obszaru działalności objętej zezwoleniem, zmierzają w istocie do podważenia prawidłowości decyzji z dnia 30 września 2015r., która nie jest przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie, a której ewentualne wyeliminowanie z obrotu prawnego mogłoby nastąpić poprzez uruchomienie postępowania w stosownym, odrębnym trybie. Aktualnie nie można zaś twierdzić, zgodnie z tym, co

wyżej podniesiono, że przedsiębiorca narusza warunki zezwolenia w zakresie obszaru prowadzenia działalności.

W tym stanie rzeczy, ponieważ podniesione w skardze zarzuty nie mogły odnieść zamierzonego skutku, a jednocześnie brak jest okoliczności, które z urzędu należałoby wziąć pod rozwagę, Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę na podstawie art. 151 Ppsa.



Wierne podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem
Świadczy

Z up. Kierownika Sekretariatu
Wydziału I: WSA w Kielcach
Magdalena Niżnik
Magdalena Niżnik