

Sygn. akt II OSK 587/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 kwietnia 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz
Sędziowie	{ sędzia NSA Paweł Miładowski /spr./ sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski
Protokolant	asystent sędziego Łukasz Sielanko

po rozpoznaniu w dniu 17 kwietnia 2019 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie
z dnia 11 października 2017 r. sygn. akt II SA/Kr 836/17
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie
z dnia 14 marca 2017 r. nr SKO.DG/4131/1/2017
w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla
bezdomych zwierząt

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Mariusz Szufnara

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 836/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oddalił skargę skarżącego Stowarzyszenia na zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, zwanego dalej „SKO”, w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy.

Decyzją z dnia 14 stycznia 2016 r., znak: RO.6140.15.8, Wójt Gminy Raclawice odmówił cofnięcia Janowi Michalskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą PLAMA Jan Michalski z siedzibą w Raclawicach zezwolenia z dnia 16 września 2011 r., znak: RO.6140.1.2011, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Raclawice.

W ocenie organu I instancji, obszar prowadzenia schroniska to miejsce położenia schroniska. Schronisko może być prowadzone tylko w miejscu położenia, chociażby zwierzęta w nim przebywające pochodziły spoza obszaru gdzie jest ono położone. To należy odróżnić od działalności polegającej na ochronie przed bezdomnymi zwierzętami, które polegać będzie na wyłapywaniu zwierząt i w tym przypadku obszarem działalności będzie obszar wyłapywania bezdomnych zwierząt.

Odwołanie od ww. decyzji wniosło skarżące Stowarzyszenie.

Zaskarżoną decyzją SKO w Krakowie utrzymało w mocy ww. decyzję o odmowie cofnięcia zezwolenia.

Kolegium nie znalazło podstaw do uznania, że z materiału dowodowego zebranego w sprawie przez organ I instancji, a w szczególności z treści umów zawartych przez przedsiębiorcę z innymi Gminami innymi niż gmina Raclawice wynikałoby naruszenie warunków zezwolenia. W ocenie SKO, przyjmowanie zwierząt spoza Gminy Raclawice, nie stanowi naruszenia zezwolenia. Z takiego określenia przedmiotu działalności nie wynikałoby, wbrew twierdzeniom odwołania, że bez naruszenia warunków takiego zezwolenia przedsiębiorca nie mógłby przyjmować do prowadzonego w oparciu o to zezwolenie schroniska bezdomnych zwierząt spoza terenu tej Gminy. Kolegium stanęło na stanowisku, że zakaz taki nie wynika z żadnego przepisu prawa, a nadto przeciwny wniosek w tym względzie wynika z treści art. 7 ust 5 ustawy o utrzymaniu w czystości. Gdyby zatem przyjąć, że prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt ogranicza się zawsze do terenu tylko jednej, danej gminy to zbędne byłoby użycie w tym przepisie sformułowania na obszarze „własnej gminy”. Z

żadnego przepisu prawa nie wynika też, aby w wykonywaniu obciążającego gminę z mocy art. 3 ust 2 pkt 14 ustawy obowiązku zapobiegania bezdomności zwierząt, na terenie każdej gminy musiało funkcjonować schronisko dla bezdomnych zwierząt, do czego prowadziłaby w praktyce akceptacja stanowiska odwołującego się Stowarzyszenia. Za przyjęciem stanowiska, że „obszar działalności objętej zezwoleniem” w rozumieniu art. 9 ust 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu w czystości nie jest tożsamy z obszarem gminy, na której terenie położone jest objęte zezwoleniem schronisko dla bezdomnych zwierząt opowiedział się jednoznacznie NSA w Warszawie w wyroku z dnia 23 października 2015 r., sygn. akt II OSK 390/14. Kolegium analizowało również treść wyjaśnień składanych przez gminy będące stronami umów zawartych z Janem Michalskim, z których wynika, że z uwagi na fakt, iż terenie gmin nie działają schroniska, zapewnienie opieki nad bezdomnymi zwierzętami zostało powierzone schronisku działającemu w sąsiedniej gminie.

Organ odwoławczy doszedł do wniosku, że w rozpatrywanej sprawie sposób wykonywania warunków zezwolenia nie miał charakteru aktualizującego podstawę do cofnięcia zezwolenia. Zdaniem Kolegium, analiza prowadzonego postępowania wyjaśniającego nie wskazuje na żadne uchybienia. Przyjmowanie zwierząt z terenu innych gmin odbywa się na podstawie umów, których celem jest wykonanie w schronisku leżącym na terenie Gminy Raławice, obowiązku innych gmin związanego z przeciwdziałaniem bezdomności zwierząt.

Powyższą decyzję zaskarżyło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, zarzucając jej naruszenie art. 138 § 2 K.p.a. przez jego niezastosowanie gdyż decyzja organu I instancji została wydana z naruszeniem przepisu art. 9 ust 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zdaniem skarżącego przyjmowanie do schroniska zwierząt spoza gminy stanowi naruszenie zezwolenia, które skutkować powinno cofnięciem zezwolenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 836/17, oddalając skargę, wskazał na treść art. 7 ust. 1 pkt 4, art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i stwierdził, że w niektórych orzeczeniach sądowych utożsamia się „obszar działalności objętej zezwoleniem” z miejscem prowadzenia działalności, tj. z konkretną nieruchomością, na której będzie prowadzona działalność gospodarcza w postaci schroniska dla zwierząt (por. wyrok NSA z 23 października 2015 r., II OSK 390/14), w innych przyjmuje się, że ten obszar to po prostu obszar danej gminy (por. wyrok NSA z 17 marca 2015 r., II OSK 2136/13).

Dokonując interpretacji pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem” Sąd stwierdził, że nie odnosi się on do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska. Dotyczy natomiast wyłącznie samego miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, czyli konkretnego usytuowania w terenie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko. Nie bez znaczenia jest okoliczność, że zezwolenie wydane w ramach określonych kompetencji gminnych dotyczyć może wyłącznie obszaru tej konkretnej gminy.

Takiej interpretacji pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” dokonał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 kwietnia 2016 r., sygn. akt. II SA/Kr 147/16, którą skład orzekający w niniejszej sprawie w całości podzielił. W uzasadnieniu tego wyroku stwierdzono, że podmiot wnioskujący określił przedmiot i obszar działalności. W samym rozstrzygnięciu jednoznacznie zezwolono na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt na ściśle określonej nieruchomości.

Stosownie do art. 9 ust 2 ustawy 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.

W rozpatrywanej sprawie te przesłanki ustawy nie zachodzą. Postępowanie wyjaśniające prowadzone przez organy obu instancji nie budzi zastrzeżeń. Zebrany w sprawie materiał dowodowy został oceniony w zgodzie z art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a.

W ocenie Sądu, na aprobatę zasługują te argumenty SKO, w których stwierdza się, że przedmiotem udzielonego zezwolenia jest prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Wnioskodawca prowadzi schronisko zlokalizowane na terenie gminy Raclawice. Przedsiębiorca ten nie prowadzi schroniska zlokalizowanego na terenie innych gmin. Przedmiotem samego zezwolenia nie jest „wyłapywanie zwierząt bezdomnych z terenu gminy”. W związku z tym nie ma znaczenia dla wykonywania warunków zezwolenia skąd pochodzą zwierzęta, jeśli są przetrzymywane w schronisku w całości zlokalizowanym na terenie gminy, której organ wykonawczy wydał zezwolenie na jego prowadzenie.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku opartą na przesłance z art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, złożyło

skarżące Stowarzyszenie, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy WSA do ponownego rozpoznania; oraz zasądzenie kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

- naruszenie prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez jego błędną wykładnię, wyrażającą się w nieuprawnionym utożsamianiu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 ww. ustawy), co skutkowało błędnym uznaniem przez Sąd I instancji, że obszar działalności schroniska dla zwierząt nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, a wyłącznie do miejsca położenia schroniska jako obiektu;
- niewłaściwe zastosowanie art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. przez oddalenie skargi, pomimo że zaskarżona decyzja SKO wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a więc decyzja ta winna zostać przez WSA uchylona w całości zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., który to przepis został naruszony przez jego niezastosowanie – które to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Jan Michalski wniósł o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę jedynie nieważność postępowania.

Wobec tego, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a., a nadto nie zachodzi również żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku Sądu pierwszej instancji, Naczelny Sąd Administracyjny dokonał takiej kontroli zaskarżonego wyroku jedynie w zakresie wyznaczonym podstawami skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszej sprawie za niezasadne uznał zarzuty skargi kasacyjnej naruszenia prawa materialnego i procesowego.

W skardze kasacyjnej nie podważono skutecznie oceny Sądu I instancji w odniesieniu do wykładni pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”. Wbrew sformułowanemu zarzutowi skargi kasacyjnej, Sąd I instancji nie utożsamiał ww. obszaru z miejscem prowadzenia działalności. Jedynie wskazał na niektóre orzeczenia sądowe, w których utożsamia się „obszar działalności objętej zezwoleniem” z miejscem prowadzenia działalności, tj. z konkretną nieruchomością, na której będzie prowadzona działalność gospodarcza w postaci schroniska dla zwierząt, np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2015 r. o sygn. akt II OSK 390/14. W omawianym zakresie Sąd swoją ocenę oparł na dokonanej interpretacji ww. pojęcia. A mianowicie, że nie odnosi się ono do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska. Na taką interpretację wskazuje okoliczność, że zezwolenie może, ale nie musi dotyczyć obszaru tej konkretnej gminy (w art. 7 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca wyraźnie posłużył się pojęciem „obszaru własnej gminy”), a jednocześnie przepisy obowiązującego prawa, w szczególności ustawy o ochronie zwierząt i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie identyfikują tego obszaru z miejscem pochodzenia zwierzęcia. Z oceny tej wynika zatem, że zezwolenie nie musi zawęzać się do wykonywania działalności służącej tylko gminie, na której znajduje się schronisko. Dlatego wskazanie lokalizacji schroniska na terenie określonej gminy nie oznacza z automatu, że dane schronisko może przyjmować zwierzęta bezdomne tylko z terenu gminy, na której znajduje się schronisko. W przywołanych w zarzucie skargi kasacyjnej przepisów nie wynika bowiem twierdzenie strony skarżącej. Artykuł 7 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Jest to norma kompetencyjna, wskazująca wyłącznie właściwość miejscową organu udzielającego zezwolenie. Natomiast art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa treść (elementy) zezwolenia – obszar działalności objętej zezwoleniem. W żaden sposób ww. przepisy nie zawężają działalności schroniska do terenu gminy, na której zostało ono zlokalizowane. Ponadto należy mieć na względzie, że przepisy ustawy o ochronie zwierząt są ukierunkowane na maksymalizację ochrony zwierząt niezależnie od miejsca ich pochodzenia, a więc ich wykładnie wraz z odpowiednimi przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie musi prowadzić do zawężenia działalności schroniska tylko w odniesieniu do zwierząt z terenu gminy, na którym znajduje się dane schronisko. Także z treści art. 3 ust. 2 ww. ustawy brak jest podstaw do negowania przedstawionej oceny, skoro z

jednej strony gminy w ramach zadań własnych zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania; zaś z drugiej – mają zapobiegać bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt, która to pomoc w ogólności nie jest uzależniona od kwestii pochodzenia zwierzęcia. W odniesieniu do podniesionej w skardze kasacyjnej argumentacji należy wskazać, że w części jest ona niespójna z treścią omawianego zarzutu dotyczącego błędnej wykładni, ponieważ wskazuje na wadę w zastosowaniu przepisu; co polega na błędnej subsumcji, czyli podstawieniu treści ustalonej normy prawnej, co do której nie mamy wątpliwości, pod stan faktyczny sprawy (tu: wskazywana treść zezwolenia). A zatem kwestia błędnego zastosowania nie może być w konsekwencji podnoszona w przypadku jednoczesnego kwestionowania treści normy prawnej; jak i zarzut błędnego zastosowania nie może służyć wykazywaniu błędów wykładni prawa. Dlatego zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Przedstawiona powyżej argumentacja oznacza, że nie wykazano w skardze kasacyjnej aby zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, tj. aby z uwagi na wykładnię przepisów prawa materialnego istniały podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji. Tym samym zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. należało uznać jako pozbawiony usprawiedliwionych podstaw.

Z tych względów, na podstawie art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwie podpisy
Za zgodą

Mariusz Szufnara
starszy inspektor sądowy