



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 13 kwietnia 2016 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie  
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Krystyna Daniel  
Sędziowie: WSA Kazimierz Bandarzewski  
WSA Paweł Darmoń (spr.)  
Protokolant: st. sekr. sąd. Katarzyna Paszko-Fajfer

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 kwietnia 2016 r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie  
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie  
z dnia 13 listopada 2015 r. znak: SKO.OŚ/4170/348/2015  
w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie  
schroniska dla bezdomnych zwierząt

skargę oddala.



Na oryginale własnoręcznie podpisany  
Za zgodność  
Starszy Sekretarz Sądowy

Jolanta Adamńska

## UZASADNIENIE

Wójt Gminy Bolesław decyzją z dnia 12 grudnia 2014 r., znak: R.6140.8.2014 orzekł o udzieleniu JUOKO Sp. z o.o. z siedzibą w Zawierciu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Bolesław ul. Parkowa 60, 32-329 Bolesław zlokalizowanym na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi 151 i 152 obręb Bolesław. Określił przy tym wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, inne wymagania, czas obowiązywania zezwolenia, wskazał możliwość cofnięcia zezwolenia w przypadku naruszenia warunków zezwolenia i wreszcie wskazał na obowiązek informowania o zmianach danych.

Wniosek o wszczęcie z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności powyższej decyzji złożyło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie Stowarzyszenie Obrony Zwierząt w Jędrzejowie.

W wyniku rozpatrzenia tego wniosku Kolegium postanowieniem z dnia 3 września 2015r., SKO.OŚ/4170/267/2015 wszczęło z urzędu postępowanie o stwierdzenie nieważności ww. decyzji.

Następnie Kolegium decyzją z dnia 28 września 2015 r. sygn. akt SKO.OŚ/4170/267/2015 odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Bolesław z dnia 12 grudnia 2014 r., znak: R.6140.8.2014. W uzasadnieniu Kolegium wskazało, że naruszenie prawa w kontrolowanej decyzji nie ma charakteru rażącego. Kolegium nie dopatrzyło się także innych kwalifikowanych wad decyzji, powodujących konieczność stwierdzenia jej nieważności.

Pismem z dnia 6 listopada 2015 r. Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosło o ponowne rozpatrzenie sprawy. W uzasadnieniu żądania Stowarzyszenie wskazało, że w zezwoleniu nie określono obszaru działalności objętej zezwoleniem, co nosi znamię rażącego naruszenia prawa. Stowarzyszenie nie zgodziło się z tym, że kwestia braku wyraźnego wskazania w treści decyzji obszaru działalności objętej zezwoleniem jest kwestią wykładni i wskazało, że jest to element obligatoryjny decyzji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie decyzją z dnia 13 listopada 2015 r., znak SKO.OŚ/4170/348/2015 - działając na podstawie art. 7 ust. 6, art. 8 ust. 1 pkt 2, art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm., zwana dalej ustawą), art. 156 § 1, art. 157 § 1 i 2 i art. 158 § 1 w zw. z art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2013 r. poz. 267 ze zm., zwaną dalej k.p.a.) utrzymało w mocy decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 28 września 2015 r. sygn. akt Kolegium SKO.OŚ/4170/267/2015.

Uzasadniając to rozstrzygnięcie Kolegium wskazało, że instytucja stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej jest wyjątkiem od ogólnej zasady stabilności ostatecznych decyzji i może mieć zastosowanie jedynie w przypadku, gdy decyzja dotknięta jest w sposób niewątpliwy, określonymi w art. 156 § 1 k.p.a. wadami wyjątkowo ciężkimi, uniemożliwiającymi sanowanie nieprawidłowej decyzji. W związku z tym przepis ten powinien być interpretowany ściśle, a zatem przy stwierdzaniu nieważności decyzji należy brać pod rozwagę jedynie okoliczności wymienione w tym przepisie.

Wnioskodawca podniósł, że w sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa w postaci braku określenia obszaru działalności objętej zezwoleniem i jest to wada oczywista, jednoznaczna, a zatem wada w postaci rażącego naruszenia prawa (wada z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Kolegium wskazało, że uprzednio w uzasadnieniu skarżonej decyzji przywołało szereg orzeczeń i poglądów pozwalających przyjąć, iż w sprawie nie doszło do rażącego naruszenia prawa przez Wójta Gminy Bolesław, a następnie odmówiło stwierdzenia nieważności jego decyzji. Następnie przedstawiono poglądy orzecznictwa dotyczące interpretacji pojęcia rażącego naruszenia prawa. Orzecznictwo wymienia trzy elementy charakteryzujące to pojęcie: oczywistość naruszenia, jasność treści naruszonego przepisu oraz charakter tego naruszenia. Wypowiada się też, że: "o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa nie decyduje ani oczywistość naruszenia prawa, ani charakter przepisu, jaki został naruszony, ani też tylko racje ekonomiczne lub gospodarcze, jeżeli jedna z tych okoliczności stanowić miałaby wyłączną przesłankę przemawiającą za nieważnością decyzji administracyjnej" (Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 15/94, OSNAPiUS 1994/3 poz. 36). Oznacza to, że do uznania naruszenia prawa za

rażące powinna wystąpić więcej niż jedna z trzech wymienionych wyżej cech.

Oczywistość można scharakteryzować tak, iż występuje ona w sytuacji, gdy w zestawieniu z jednoznacznie brzmiącym, niebudzącym wątpliwości przepisem decyzja wydana na jego podstawie „razi”[...]. Taka jasność co do oczywistości naruszenia prawa nie występuje jednak w sytuacji gdy przepis jest na tyle nieostry lub ocenny, że wymaga dla jego zrozumienia stosowania wykładni (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2008 r., I OSK 486/2008, nie publ.), a zatem brak jest wątpliwości co do jej bezpośredniego rozumienia (por. J. Jędrośka, B. Adamiak, Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym, PiP 1986, z. I, s. 66 i n.). Można też powiedzieć, iż oczywistość ta ukaże się, gdy w najprostszy sposób zestawimy ze sobą treść decyzji i przepisu, na podstawie którego została ona wydana (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 sierpnia 2008 r., II OSK 953/2007, nie publ.). Sądy wskazują ponadto, iż jeżeli przepis prawa dopuszcza możliwość rozbieżnej jego interpretacji, to wybór jednej z nich nie może być oceniony jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa nawet wówczas, gdy zostanie ona później uznana za nieprawidłową albo, co zdarza się częściej, inna interpretacja zostanie uznana za słusniejszą (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 1997 r., III SA 422-427/96, Prawo Bankowe 1998/4 str. 27).

Cecha jasności dotyczy treści przepisu. Nie występuje ona gdy przepis jest na tyle nieostry lub ocenny, że wymaga dla jego zrozumienia stosowania wykładni (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2008 r., I OSK 486/2008, nie publ.). A contrario można zatem powiedzieć, iż rażącym naruszeniem prawa będzie sytuacja w której organ postąpił wbrew jasnej, niewymagającej interpretacji normie prawnej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2008 r., I OSK 19/2007, nie publ.), czyli 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 stronę obowiązkiem albo uchylono obowiązek (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 1995 r., III SA 829/95, Serwis Podatkowy 1997/5 str. 34).

Ostatnią cechą, która decyduje o rażącym naruszeniu prawa jest charakter naruszonej normy prawnej. Dzieje się tak sytuacji, gdy stwierdzone naruszenie ma w danej sprawie większą wagę niż stabilność, a zatem trwałość decyzji ostatecznej. Tak

wielka wada, jaka występuje w tym akcie, nie może zatem być tolerowana w demokratycznym państwie prawa i musi być wyeliminowana z porządku prawnego i to ze skutkiem *ex tunc* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2008 r., II GSK 160/2008, nie publ., niezależnie od tego czy znajduje się ona w katalogu art. 156 § 1 k.p.a. czy nie. W poglądach doktryny cecha ta znalazła wyraz w dwóch różnych stwierdzeniach. Pierwsze z nich mówiło, że z rażącym naruszeniem prawa można mieć dopiero do czynienia, gdy skutki ekonomiczno-społeczne naruszenia prawa (jakie pociąga za sobą wykonanie decyzji) są nie do pogodzenia z zasadą praworządności. Natomiast z tego drugiego punktu widzenia decyzja rażąco naruszająca prawo zawiera taką treść w swym rozstrzygnięciu, że neguje ona całość albo część obowiązujących przepisów, na podstawie których została wydana (por. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź - Zielona Góra 1997, s. 102).

W rozpatrywanej sprawie należało po pierwsze ocenić, czy doszło do naruszenia prawa poprzez brak określenia w zezwoleniu obszaru prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Następnie należało ustalić, czy ewentualne naruszenie miało charakter rażącego naruszenia prawa.

Przechodząc do oceny wydanego przez Wójta Gminy Bolesław zezwolenia wskazano, że zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy: zezwolenia (na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt) udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Wydawanie takich zezwoleń wynika z obowiązku gmin do utrzymania czystości i porządku na swoim terenie. W tym też celu rada gminy określa, w drodze uchwały, wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenia (art. 7 ust. 3 a ustawy). Wymogiem ustawowym wynikającym z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy jest określenie przez przedsiębiorcę ubiegającego się o zezwolenie przedmiotu oraz obszaru działalności. Elementy te winno następnie określać wydane zezwolenie (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy), a jednym z takich elementów jest określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem.

Jak stanowi art. 107 § 3 k.p.a. decyzja administracyjna składa się nie tylko z wyrzeczenia (rozstrzygnięcia), ale także uzasadnienia.

Wnioskodawca podnosi, że w decyzji Wójta Gminy Bolesław z dnia 12 grudnia 2014 r., znak: R.6140.8.2014 nie wskazano miejsca prowadzenia działalności objętej zezwoleniem. Kolegium nie podzieliło tej konkluzji. W rozstrzygnięciu decyzji

wyraźnie, bowiem wskazano miejsce prowadzenia działalności polegającej na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt - miejscowość Bolesław, na działkach ew. nr 151 i 152, obręb Bolesław przy ul. Parkowej. Mimo tego, że brak jest wyraźnego stwierdzenia, że to jest właśnie miejsce prowadzenia działalności objętej zezwoleniem, to jednak wykładnia językowa samego rozstrzygnięcia decyzji, w opinii składu Kolegium, nie pozostawia ku temu żadnych wątpliwości.

Taką interpretację decyzji potwierdza jej uzasadnienie, które wskazuje, że obszar działalności był ograniczony wnioskiem JUKO sp. z o.o. z siedzibą w Zawierciu, do działek na których miało być prowadzone schronisko.

Potwierdza to wreszcie także wykładnia decyzji poczyniona przez samego Wójta Gminy Bolesław, który w piśmie z dnia 18 sierpnia 2015 r. wskazuje na takie właśnie rozumienie swojej decyzji.

Taka wykładnia znajduje akceptację w orzecznictwie sądowym, w tym właśnie we wskazywanym przez Wójta Gminy Bolesław wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 558/13 (LEX nr 1504627, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6DIB7CFAD5>), który to Sąd wskazał, że: "Ponadto nie zasługuje na aprobatę zaprezentowane przez stronę skarżącą rozumienie pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem". Pojęcie to bowiem, w ocenie Sadu, nie odnosi się miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, a wyłącznie do miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom. Chodzi o usytuowanie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko".

Zgodnie z taką interpretacją miejsce prowadzenia działalności objętej zezwoleniem jest w kontrolowanej decyzji wyraźnie określone i nie można mówić o naruszeniu prawa w tym zakresie, tym bardziej naruszeniu rażącym.

Kolegium wskazuje dalej, że zna pogląd prezentowany przez Stowarzyszenie, które uważa, że w przypadku prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt obszar prowadzenia działalności winien być wyraźnie wskazany i zamykać się w granicach gminy, która wydała dane zezwolenie. Winno to się odbywać poprzez wyraźne wskazanie pewnego terytorium, z którego bezdomne zwierzęta mogłyby trafiać do schroniska. Kolegium jednak nie podziela tego poglądu (Kolegium uznaje, że z decyzji musi wynikać obszar prowadzenia działalności, a obszar ten nie musi zamykać się na obszarze danej gminy). Kolegium wskazuje także, że pogląd ten jest

wynikiem odpowiedniej wykładni, która ma swoje racje, ale nie jest jedyną możliwą wykładnią (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015r., II OSK 2136/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/744E4EA941>).

Pogląd Stowarzyszenia jest słuszny, ale w stosunku do określania obszaru działalności polegającej na zapobieganiu bezdomności zwierząt. To zadanie gminy i jako takie winno być realizowane na całym jej obszarze (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/744E4EA941>, "[..] "obszar działalności objętej zezwoleniem" to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. W ten tylko sposób zapewniona zostanie realizacja zadania gminy polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt": wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 września 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 559/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/510CIB8857>, "Skoro więc odławianie bezdomnych zwierząt i ich umieszczanie w schronisku odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, to umocowanie to musi się ograniczać do tereny danej gminy, gdyż władztwo gminy odnosi się tylko do jej terytorium").

Kolegium uznało, że w sprawie nie zaistniała przesłanka rażącego naruszenia prawa, która skutkowałaby stwierdzeniem nieważności decyzji. Obszar prowadzenia działalności objętej zezwoleniem został wskazany w kontrolowanej decyzji. Kolegium stwierdza, że nie dopatrzyło się innych przesłanek do stwierdzenia nieważności.

Powyższą decyzję zaskarżyło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie. Zaskarżonej decyzji zarzuciło:

- naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., poprzez odmowę stwierdzenia nieważności decyzji, pomimo iż została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa;
- naruszenie prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej: u.c.p.g., poprzez nieuprawnione utożsamianie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług”.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że zezwolenie wydane zostało z rażącym naruszeniem prawa, gdyż pominięcie w treści decyzji określenia obszaru działalności schroniska, pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z przepisem w art. 9 ust.

1 pkt 2 u.c.p.g., który nakazuje zawarcie takiego określenia w decyzji. Z tego wynika, że decyzja Wójta Gminy Bolesław z dnia 12 grudnia 2014 r., znak: R.6140.8.2014, zezwalająca JUKO Sp. z o. o. z /s w Zawierciu, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, jako obarczona brakiem obligatoryjnego wymaganego prawem elementu, powinna zostać unieważniona.

Zarzucono, że decyzja SKO nie jest uzasadniona w sposób zrozumiały i logiczny. W tej części uzasadnienia, w której następuje odniesienie się wprost do wniosku skarżącego, SKO stwierdza, że „w niniejszej sprawie Wnioskodawca podnosi, że w decyzji Wójta Gminy Bolesław z dnia 12 grudnia 2014 r., znak: R.6140.8.2014 nie wskazano miejsca prowadzenia działalności objętej zezwoleniem.” (str. 6 uzas.). Tymczasem teza ta jest oczywiście nieprawdziwa, bowiem skarżący zarzuca decyzji organu gminy nie brak wskazania miejsca świadczenia usług (miejsca prowadzenia działalności), lecz brak wskazania obszaru działalności objętej zezwoleniem (str. 3 akapit 1 wniosku). Skarżący podnosi, że wskazanie miejsca prowadzenia działalności nie jest ustawowym wymaganiem, co do treści zezwolenia, jest natomiast przesłanką uznania organu gminy za właściwy do wydania danego zezwolenia, w którym organ postanowić musi o obszarze działalności.

SKO powołuje się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13.11.2013 r., sygn. akt II SA/Łd 558/13, w którym Sąd wyraził pogląd, że pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” jest tożsame z pojęciem „miejsca położenia schroniska”. Wbrew twierdzeniom SKO, zdaniem strony skarżącej pogląd taki jest jednak odosobniony w orzecznictwie sądowno-administracyjnym i nie do utrzymania. Zarówno wobec założenia o racjonalności ustawodawcy, który nieprzypadkowo używa różnych pojęć, a także ze względu na konsekwentne stosowanie przez ustawodawcę pojęcia „obszaru działalności” w wielu przepisach u.c.p.g. w rozumieniu terytorium obejmującego część lub całość obszaru gminy (art. 3 ust. 2 pkt 8, art. 4 ust. 2 pkt 7 i 8, art. 6 ust. 4a, art. 6d ust. 2, art. 6k ust. 1 pkt I, art. 7 ust. 5). Wreszcie wykładnia lansowana przez SKO jest sprzeczna ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, przesądził zarówno kwestię zasadności rozróżnienia „obszaru” od „miejsca”, jak i kwestię lego rozumienia „obszaru”, co dało wyraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22.09.2015 r., sygn. akt II SA/Łd 559/15.

Dalej zarzucono SKO, że czyni rozróżnienie „miejsca prowadzenia działalności” od



„obszaru działalności objętej zezwoleniem”, lecz wyłącznie na gruncie gminnego zadania, polegającego na „zapobieganiu bezdomności zwierząt” (art. 3 ust.2 pkt 14 u.c.p.g.) . Zdaniem strony skarżącej to stworzenie fikcji jakoby istniały osobno zezwolenia na „prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt” oraz zezwolenia na „zapobieganie bezdomności zwierząt”. Bo tylko dla tej przyczyny SKO odmiennie formułuje znaczenie „obszaru” w zezwoleniu na „prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt” oraz w zezwoleniu na „zapobieganie bezdomności zwierząt”.

Ten zabieg SKO wymaga analizy kwestii, jak ma się zadanie z u.c.p.g. w brzmieniu: [gminy] zapobiegają bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt do zadania gminy określonego w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, zwanej dalej: u.o.z., w brzmieniu: zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

Zapisy te wyraźnie wskazują, że merytoryczną treść ma tylko zadanie z u.o.z., a zadanie z u.c.p.g. jest jej pozbawione, a opisane tylko poprzez odesłanie do u.o.z. To właśnie przepisy u.o.z. wprost nakazują gminom opiekowanie się bezdomnymi zwierzętami w schroniskach, które mogą być prowadzone - między innymi - przez przedsiębiorców. Natomiast zadanie „zapobiegania bezdomności zwierząt” określone w u.c.p.g. nie zakłada prowadzenia schronisk, ani udzielania zezwoleń przedsiębiorcom na ich prowadzenie. Zadanie to samo w sobie nie zakłada bowiem żadnej działalności regulowanej przedsiębiorców, która wymagałaby wydawania zezwoleń przez organ gminy. Merytorycznie nie są to zatem dwa odrębne zadania, a organ gminy nie wydaje żadnych zezwoleń na zadanie „zapobiegania bezdomności zwierząt”. Wobec tego nietrafne i bezprzedmiotowe są rozważania SKO na temat określenia w takich nieistniejących i nieprzewidzianych prawem zezwoleniach, obszaru działalności polegającej na zapobieganiu bezdomności zwierząt.

Zdaniem strony skarżącej zarzucane naruszenie prawa jest rażące przez to, że nie tylko jest oczywiste, ale ponadto rodzi negatywne skutki zasadniczego znaczenia, bowiem konsekwencje naruszenia prawa przez Wójta Gminy Bolesław są szkodliwe dla nadrzędnego interesu publicznego. Następnie strona skarżąca powołuje się na art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej który stanowi zasadę, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawniają do wykonywania tej działalności na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Jednocześnie ust. 2 dopuszcza wyjątki od tej zasady, określone tylko w przepisach

ustaw odrębnych i wyłącznie ze względu na nadrzędny interes publiczny. Taki właśnie wyjątek wprowadza art. 7 ust. 1 u.c.p.g. w przypadku zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Z powyższego wynika, iż brak obowiązkowego określenia przez organ obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt, skutkuje omijaniem celu, w jakim działalność ta w ogóle została poddana regulacji, tj. ochrony nadrzędnego interesu publicznego. Definicja tego interesu, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, upatruje go m. in. w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i zdrowiu zwierząt. Z kolei dobro nadrzędnego interesu publicznego ma z pewnością większą wagę, niż trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie wniosło o jej oddalenie i w całości podtrzymało stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Rozpoznając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Przepis art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269) stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W świetle powołanego przepisu ustawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżoną decyzję administracyjną lub postanowienie z punktu widzenia ich zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania tej decyzji. Zgodnie z treścią art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, nie będąc przy tym związanym granicami skargi (art. 134

ustawy).

Dokonując kontroli zaskarżonej decyzji według tych kryteriów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie doszedł do wniosku, że skarga nie mogła odnieść zamierzonego skutku, bowiem zaskarżona decyzja jest prawidłowa w kontekście powołanych w niej obowiązujących przepisów prawa.

Badając legitymację skargową Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie stwierdzić należy, że choć Stowarzyszenie nie brało udziału w postępowaniu pierwotnym zakończonym wydaniem przez Wójta Gminy Bolesław decyzji z dnia 12 grudnia 2014 r. znak: R.6140 8.2014 - to stosownie do art. 31 § 1 pkt 1, § 2 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r kodeks postępowania administracyjnego ( t.j. z dnia 30 stycznia 2013 r, Dz. U. 2013, poz., 267) jako uczestnik postępowania administracyjnego na prawach strony jest uprawnione do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zasadzie art. 50 § 1 p.p.s.a. Do celów statutowych tego Stowarzyszenia należą bowiem między innymi : działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt , ich poszanowania oraz zapewnienia im opieki , kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt , działania w zakresie ekologii , ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego.

Kontrolowane postępowanie administracyjne toczyło się z zachowaniem wymogów określonych w trafnie powołanych podstawach prawnych decyzji.

Postępowanie wszczęto z urzędu i po zbadaniu niewystępowania przesłanek nieważności decyzji z dnia 12 grudnia 2014 r, w sposób prawidłowy odmówiono stwierdzenia nieważności tej decyzji, stosownie do poglądów orzecznictwa dopuszczającego taką możliwość ( wyrok NSA W-wa z dnia 17 listopada 2006 r , I OSK 42/06 , LEX nr 291165).

Przedmiotem postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji jest wyłącznie ustalenie, czy decyzja jest dotknięta którąkolwiek z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Taka decyzja nie może bowiem funkcjonować w praworządnym państwie i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Stosownie do art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., organ stwierdza nieważność decyzji, która została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

W doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że rażące naruszenie prawa zachodzi w przypadku naruszenia przepisów niepozostawiających wątpliwości, co do jego bezpośredniego rozumienia. Rażące naruszenie prawa jest

więc oczywiste, wyraźne, bezsporne ( J. Jendroška , B. Adamiak , zagadnienie rażącego naruszenia prawa s. 69 i nast.) Można zatem mówić o nim tylko wówczas , gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu wskazuje na ich oczywista niezgodność ( wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1996 r , III SA 565/95, BS 1997 , Nr 2 , s. 26 , cyt. za Komentarzem do Kpa pod red. prof. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Wydawnictwo C.H. Beck , Warszawa 2014 r , str. 660 , teza 50 ). Stwierdzenie kwalifikowanej wady decyzji określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jako "rażące naruszenie prawa" wymaga ustalenia, że konsekwencje prawne obowiązywania norm prawnych były wyrażone w treści przepisów w sposób dostatecznie precyzyjny dla praktyki ich stosowania w określaniu praw lub obowiązków stron postępowania administracyjnego (J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2006, str. 745, pkt 16).

W rozpoznawanej sprawie warunek ten nie został spełniony.

Stanowisko, w świetle którego jeżeli przepis prawa dopuszcza rozbieżną interpretację, mniej lub bardziej uzasadnioną, to wybór jednej z takich interpretacji nie może być oceniany jako rażące naruszenie prawa wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyrokach z dnia 30 maja 2008 r., II OSK 404/08 oraz z dnia 22 stycznia 2009 r , II OSK 57/08.

O rażącym naruszeniu prawa nie może być mowy w sytuacji, gdy brzmienie przepisu nasuwa jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne lub też przepis nie rozstrzyga wprost spornej kwestii, a jego wykładnia jest kształtowana przez orzecznictwo sądów bądź organów administracji publicznej. Nie może stanowić podstawy dla stwierdzenia nieważności decyzji przyjęta wykładnia przepisu, co do którego istnieje wyraźny spór w orzecznictwie i różne sposoby jego interpretacji.

Zgodnie z art. 7 ust 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r ( Dz. U. z 1996 r , nr 132 , poz. 622 z późn. zm.) o utrzymaniu czystości i porządku w gminach , w brzmieniu z daty wydania decyzji z dnia 12 grudnia 2014 r - Na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać między innymi określenie przedmiotu i obszaru działalności ( art. 8 ust 1 pkt 2 ustawy). Wydane zezwolenie powinno określać między innymi przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem ( art. 9 ust 1 pkt 2 ustawy)

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 ( NSA w wyroku z dnia 23 października 2015 r, II OSK 390/14), w innych (dotyczących głównie cofnięcia zezwolenia) przyjmuje się, że ten obszar to po prostu obszar danej gminy ( NSA w wyroku z dnia 17 marca 2015 r, II OSK 2136/13).

Trudno mówić w tej sytuacji o rażącym naruszeniu prawa, skoro mowa o możliwej różnej wykładni tego przepisu.

Dokonując interpretacji pojęcia „ obszar działalności objętej zezwoleniem ” stwierdzić należy - wbrew twierdzeniom strony skarżącej, że nie odnosi się ono 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.

Już we wniosku z dnia 15 października 2014 r o udzielenie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt spółka Juko Sp z o.o. w Zawierciu określiła przedmiot i obszar działalności jako „, schronisko dla zwierząt zlokalizowane w 32-329 Bolesław ul. Parkowa 60” Dalej opisowo wskazano na budynek socjalno – biurowy z wiatą , boksami i pozostałym niezbędnym wyposażeniem. To sformułowanie zostało następnie powtórzone w uzasadnieniu decyzji Wójta Gminy Bolesław z dnia 12 grudnia 2014 r: „, jako obszar działalności wnioskodawca wskazał teren działek nr 151 i nr 152 , obręb Bolesław o łącznej powierzchni 5572 m kw.” Natomiast w samym rozstrzygnięciu jednoznacznie zezwolono na „, prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Bolesław ul. Parkowa 60 , 32-329 Bolesław , zlokalizowanym na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi 151 i 152 , obręb Bolesław.” Uzasadnienie decyzji wraz z samym rozstrzygnięciem stanowią integralną całość.

Powoływany w zaskarżonej decyzji i skardze przepis art. 9 ust 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczący obszaru działalności objętej zezwoleniem ( jako elementu koniecznego decyzji) budzi wątpliwości interpretacyjne, które prowadzą do różnego rozumienia zawartej w nim normy prawnej, dlatego wbrew twierdzeniom skargi nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa przy

wydaniu decyzji z dnia 12 grudnia 2014 r.

Podobne argumenty legły u podstaw rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2015 r sygn.. II OSK 390/14 , które Sąd Wojewódzki rozstrzygający niniejszą sprawę w całości podziela.

Wszystkie naprowadzone motywy sprawiły, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uznał, że zarzuty skargi nie zasługują na uwzględnienie, bowiem organ w zaskarżonej decyzji prawidłowo zbadał i rozważył okoliczności sprawy a następnie zastosował przepisy prawa dokonując ich właściwej wykładni. Z tych względów orzeczono jak w sentencji wyroku na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z dnia 14 marca 2012 r. poz. 270)



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność  
Starczy Sekretarz Sądowy

Jolanta Adamska