



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 sierpnia 2018 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

| | |
|-----------------|---|
| Przewodniczący: | sędzia NSA Arkadiusz Despot - Młodanowicz |
| Sędziowie { | sędzia NSA Małgorzata Miron |
| | sędzia del. WSA Małgorzata Jarecka /spr./ |
| Protokolant | starszy inspektor sądowy Marcin Sikorski |

po rozpoznaniu w dniu 1 sierpnia 2018 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z/s w Jędrzejowie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie
z dnia 9 czerwca 2016 r. sygn. akt II SA/Ol 603/16
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z/s w Jędrzejowie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie
z dnia 26 lutego 2016 r. nr SKO.63.5.2016
w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu zezwolenia na
prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginalne właściwe podpis,
Za zgodność z oryginałem

Marcin Sikorski
starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 9 czerwca 2016 r. sygn. II SA/OI 603/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie z dnia 26 lutego 2016 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Wójt Gminy Giżycko decyzją z dnia 19 stycznia 2015 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 i ust. 6 oraz art. 9 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), dalej: ustawa o utrzymaniu czystości, zezwolił Annie Krajewskiej-Kuncewicz prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Prowadzenia Schronisk dla Bezdomnych Zwierząt, Bystry 26, 11-500 Giżycko na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Bystry 26, 11-500 Giżycko.

Pismem z dnia 15 września 2015 r. organizacja pożytku publicznego Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosła o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności powyższej decyzji Wójta Gminy Giżycko z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa wskutek nieokreślenia obszaru działalności objętej zezwoleniem. Stowarzyszenie podało, że zezwolenie nie zawiera wskazania obszaru działalności objętej zezwoleniem, lecz jedynie położenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. W ocenie Stowarzyszenia, pominięcie w treści decyzji określenia obszaru działalności schroniska pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości, który nakazuje obligatoryjne zawarcie takiego określenia w zezwoleniu. Określenie obszaru działalności jest merytorycznym przedmiotem wniosku oraz istotną treścią decyzji o zezwoleniu, a brak określenia "obszaru" powoduje zjawisko nieograniczonego przyjmowania do jednego schroniska zwierząt z wielu gmin i przepętnianie schronisk, wbrew względom właściwej opieki nad nimi.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie postanowieniem z dnia 9 listopada 2015 r. wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Giżycko z dnia 19 stycznia 2015 r., dopuszczając do udziału w nim Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, a następnie decyzją z dnia 4 stycznia 2016 r. odmówiło stwierdzenia nieważności ww. decyzji z dnia 19 stycznia 2015 r. Uzasadniając powyższe rozstrzygnięcie, organ nadzoru wyjaśnił, że dla stwierdzenia, iż decyzja została podjęta z rażącym naruszeniem prawa nie wystarczy, że dokonano błędnej wykładni prawa, ale niezbędne jest wykazanie, że przekroczenie prawa nastąpiło w sposób jasny i niedwuznaczny. Z brzmienia art. 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości wynika, iż zezwolenie na prowadzenie działalności, w tym na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części powinno m.in. określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. Powołana ustawa nie zawiera legalnej definicji pojęcia obszaru działalności objętej zezwoleniem, a zatem znaczenie tego pojęcia możliwe jest do określenia poprzez dokonanie wykładni. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przedstawiany został pogląd, iż pojęcie "obszar działalności objętej zezwoleniem" nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, a wyłącznie do miejsca położenia schroniska jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom. Oznacza to, że rozumienie wskazanego pojęcia na gruncie ustawy o czystości i porządku w gminach oraz ustaw pokrewnych nie jest jednoznaczne i dlatego nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji.

W wyniku rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy złożonego przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie decyzją z dnia 26 lutego 2016 r. utrzymało w mocy własną decyzję z dnia 4 stycznia 2016 r. Organ wyjaśnił, że decyzja będąca przedmiotem wniosku o stwierdzenie nieważności określiła obszar działalności objętej zezwoleniem jako: "schronisko dla bezdomnych zwierząt zlokalizowane przy nieruchomości Bystry 26, 11-500 Giżycko". Zatem proste zestawienie treści decyzji z przepisem art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie prowadzi do wniosku, iż obszar ten nie został określony. Natomiast inną kwestią jest, czy takie określenie obszaru działalności jest prawidłowe, czy też narusza prawo, a jeśli tak, to czy w stopniu rażącym. Jednak odpowiedź na to pytanie, jak zauważyło Samorządowe

Kolegium Odwoławcze, wymaga wykładni prawa, albowiem ustawa nie definiuje pojęcia "obszaru działalności objętej zezwoleniem". Pojęcie to można odnieść do miejsca położenia schroniska jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom. Stąd wskazanie miejsca położenia schroniska jako obszaru działalności objętej zezwoleniem nie stanowi rażącego naruszenia prawa.

Oddalając skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie przypomniał, że rażące naruszenie prawa ma miejsce 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 praworządnego państwa. Wedle utrwalonego stanowiska jako rażąco naruszającego prawo nie można traktować takiego rozstrzygnięcia, które wynika z odmiennej interpretacji danej normy. Rażące naruszenie prawa jest bowiem z reguły wyrazem ewidentnego i jasno uchwytnego błędu w wykładni prawa, którego treść jest jasna i nie wywołuje rozbieżności interpretacyjnych. O takim naruszeniu prawa można mówić jedynie wtedy, gdy stwierdzone naruszenie ma znacznie większą wagę aniżeli stabilność ostatecznej decyzji administracyjnej. Należy przy tym podkreślić, że z rażącym naruszeniem prawa nie może być utożsamiane każde, nawet oczywiste naruszenie prawa. Nie każde bowiem naruszenie prawa dyskwalifikuje decyzję w takim stopniu, że niezbędna jest jej eliminacja tak, jak gdyby od początku nie została wydana.

Odnosząc się do złożonego przez Stowarzyszenie wniosku, Sąd I instancji stwierdził, że słusznie podniósł w swojej decyzji organ nadzoru, iż ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie określa legalnej definicji pojęcia obszaru działalności objętej zezwoleniem, stanowiąc jedynie, że zezwolenie na prowadzenie schroniska powinno taki obszar określać (art. 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy). W związku z tym pojęcie to podlega interpretacji. Odwołując się do poglądu Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 23 października 2015 r. sygn. II OSK 390/14, Sąd I instancji wskazał, że stanowiska interpretacyjne Sądu oraz strony skarżącej różnią się, albowiem można przyjąć, że pojęcie "obszaru działalności objętej zezwoleniem" odnosi się wyłącznie do miejsca położenia schroniska jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, a nie do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, natomiast zdaniem strony

skarżącej pojęcie to należy rozumieć jako wyznaczenie pewnego terytorium, z którego bezdomne zwierzęta mogłyby trafiać do schroniska, w żadnym zaś radzie nie należy go utożsamiać z miejscem wykonywania działalności rozumianym jako siedziba schroniska. Powyższe wskazuje, że przepis art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości budzi wątpliwości interpretacyjne, co również potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, na który powołała się strona skarżąca we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w którym sformułowano jedną z definicji pojęcia obszaru działalności objętej zezwoleniem. Z tych powodów, jak zauważył Sąd I instancji, nie można było zaskarżonej decyzji uznać za wydaną z naruszeniem prawa.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, zaskarżając go w całości i wnosząc o jego uchylenie oraz rozpoznanie skargi, ewentualnie – przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji.

Zaskarżonemu wyrokowi Stowarzyszenie zarzuciło naruszenie:

a) art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez jego niewłaściwe zastosowanie, wyrażające się w nieuprawnionym przyjęciu, że wymóg prawny określenia w zezwoleniu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” budzi wątpliwości interpretacyjne i dlatego wymaga wykładni (a nie jego bezpośredniego zastosowania), przez co może być pominięty przy wydawaniu zezwolenia;

b) art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez przyjęcie, że możliwe są różne wykładnie pojęcia „obszaru”, w tym również rażąco błędna, wyrażająca się w nieuprawnionym utożsamianiu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 ustawy), co skutkowało nieprawidłowym uznaniem przez Sąd I instancji, że w sprawie występują wątpliwości interpretacyjne;

c) art. 134 § 1 p.p.s.a. przez nierozstrzygnięcie w granicach danej sprawy wyznaczonej zakresem skargi, tj. zaniechanie koniecznych rozważań na temat istnienia ustawowego obowiązku określenia w zezwoleniu „obszaru działalności objętej zezwoleniem”;

d) art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. przez oddalenie skargi wskutek nieprawidłowego ustalenia, że w sprawie nie wystąpiła przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Stowarzyszenie wskazało, że nieuprawnione jest twierdzenie Sądu, jakoby przepis art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości budził wątpliwości interpretacyjne. Strona skarżąca twierdziła, że wykładni wymaga ewentualnie definicja „obszaru działalności”, ale na pewno nie ustawowy nakaz zawarcia pewnych obligatoryjnych elementów w zezwoleniu, wynikający z art. 9 ust. 1 ww. ustawy. Organ nadzoru i Sąd zgodnie nie widziały podstaw do unieważnienia kwestionowanego zezwolenia, błędnie przenosząc rozumowanie dotyczące samego pojęcia „obszaru” (m. in. o potrzebie wykładni) na cały przepis art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy, który dzięki temu zabiegowi oceniony został jako nieoczywisty i nieostry, a więc niespełniający warunku dostatecznej precyzji z punktu widzenia praktyki jego stosowania. Tym sposobem rozpatrywanie nad wyraz konkretnego zarzutu wniosku Stowarzyszenia o braku zawarcia w zezwoleniu pewnego obowiązkowego elementu - „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, niezasadnie i niepotrzebnie przeniesione zostało na zupełnie inną płaszczyznę - rozumienia samego „obszaru”. Ów błędny zabieg myślowy spowodował, że Sąd tylko pozornie rozpoznał meritum sprawy, w ogóle nie badając zarzutu sformułowanego we wniosku.

Wnoszące skargę kasacyjną Stowarzyszenie wyjaśniło, że racjonalny ustawodawca nieprzypadkowo wprowadził do ustawy i rozróżnił na jej gruncie pojęcia: „obszaru działalności objętej zezwoleniem” (art. 9 ust. 1 pkt 2) i „miejsca świadczenia usług” (art. 7 ust. 6). Miejsce świadczenia usług jest podstawą dla wskazania organu właściwego do wydania zezwolenia, gdyż zezwolenia udziela wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu właśnie na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6 ustawy), a także zastosowania odpowiedniego prawa miejscowego (art. 7 ust. 3 ustawy), zaś określenie „obszaru działalności” jest merytorycznym przedmiotem wniosku oraz istotną treścią decyzji o zezwoleniu. Zgodnie z powyższym, wskazanie zezwolenia: „schronisko dla bezdomnych zwierząt zlokalizowane przy nieruchomości Bystry 26, 11-500 Giżycko” oceniać należy jako określenie „miejsca świadczenia usług”, dzięki któremu w ogóle możliwe było wyznaczenie właściwej miejscowo gminy, której organ był kompetentny i władny do wydania stosownego zezwolenia. Za nieuprawniony należy zatem uznać zabieg Wójta Gminy Giżycko „zawłaszczenia” wymienionego w zezwoleniu adresu, pod którym świadczone są usługi, na potrzeby określenia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, jako próby faktycznego sanowania rażących braków zezwolenia.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie posiada usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Zważywszy, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny dokonał kontroli zaskarżonego wyroku w zakresie wyznaczonym podstawami skargi kasacyjnej.

Wbrew odmiennemu stanowisku wnoszącego skargę kasacyjną, Sąd I instancji nie mógł naruszyć w kontrolowanym postępowaniu art. 151 w zw. z art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Skarżące stowarzyszenie nie dostrzegło bowiem zasadniczej różnicy, jaka zachodzi pomiędzy przedmiotem sprawy, która podlega rozstrzygnięciu przez organ administracji a przedmiotem sprawowanej przez sąd administracyjny kontroli legalności tego rozstrzygnięcia. W niniejszej sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie zaskarżoną decyzją odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Giżycko z dnia 19 stycznia 2015 r. Przyjęcie przez Sąd I instancji wadliwości powyższej decyzji ze względu na uznanie, że w sprawie zachodziła przesłanka do stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 19 stycznia 2015 r. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) nie mogło prowadzić do wydania przez Sąd orzeczenia określonego w art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Kryterium wystąpienia przyczyny określonej w art. 156 k.p.a. odnosi się bowiem do decyzji stanowiącej przedmiot skargi a nie rozstrzygnięcia, które zaskarżoną decyzją było badane pod kątem zaistnienia w nim przesłanki nieważności.

Nie zasługuje na uwzględnienie również zarzut naruszenia przez Sąd art. 134 § 1 p.p.s.a. W złożonej skardze stowarzyszenie wskazało na brak formalnego zamieszczenia w decyzji Wójta Gminy Giżycko tego elementu zezwolenia, który odnosi się do określenia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”. W świetle treści skargi powyższy błąd miał stanowić zasadniczą wadliwość kwestionowanej decyzji, niezależnie od błędnego sposobu rozumienia obszaru, na jakim działalność schroniska jest prowadzona. Jakkolwiek w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku brak jest wystarczająco czytelnego stwierdzenia, że zarzut odnoszony do powyższego braku formalnego zezwolenia nie jest uzasadniony, tym niemniej zastrzeżenie dotyczące zaniechania zamieszczenia przez Sąd niezbędnych rozważań wyznaczonych zarzutem skargi powinno wskazywać na naruszenie przez Sąd art.

141 § 4 p.p.s.a. poprzez wykazanie, że podnoszony brak w świetle treści postawionego zarzutu i jego znaczenia dla prawidłowości wydanego orzeczenia nie stanowi „wyjaśnienia” podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Przypomnieć trzeba, że dyspozycja art. 134 § 1 p.p.s.a. nakazuje wydane przez sąd administracyjny rozstrzygnięcie odnieść do „granic sprawy”. Nie może budzić zaś wątpliwości, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wydany w kontrolowanym postępowaniu granice te w pełni respektował, skoro kontrolą legalności objęta została decyzja wydana w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Giżycko z dnia 19 stycznia 2015 r., zgodnie z treścią złożonej przez stronę skarżącą skargi z dnia 14 kwietnia 2016 r., a jednocześnie wyrażona w tym orzeczeniu przez Sąd ocena prawna skupiała się wyłącznie na prawidłowości zastosowania w sprawie art. 156 § 1 k.p.a. Na tle zarzuczonego przepisu w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że rozstrzygnięcie „w granicach danej sprawy” oznacza, że sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania legalności innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę, czego strona skarżąca w żaden sposób w sprawie nie podważyła, sprowadzając swoje zastrzeżenia wyłącznie do sposobu odniesienia się do postawionych przez siebie zarzutów. W tym zaś zakresie Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest zauważyć, że stanowisko zamieszczone w zaskarżonym wyroku powinno być odczytywane jako pełna aproba dla poglądu Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, który to pogląd obejmował również stwierdzenie, iż w treści decyzji Wójta Gminy Giżycko z dnia 19 stycznia 2015 r. zamieszczone zostały wszystkie konieczne elementy formalne, w tym ten wynikający z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Przesądzała o tym analiza brzmienia pkt. 1 rozstrzygnięcia decyzji określającego warunki wydanego zezwolenia, w którym organ jednoznacznie podał, że określa w decyzji „obszar działalności objętej zezwoleniem” („schronisko dla bezdomnych zwierząt zlokalizowane przy nieruchomości Bystry 26, 11-500 Giżycko”). Zarzut Stowarzyszenia dotyczący nieokreślenia w decyzji Wójta Gminy Giżycko obszaru działalności objętej zezwoleniem został oparty na samodzielnie przyjętym przez stronę założeniu, że wadliwość określenia treści tego elementu zezwolenia czyniła go niejako nieistniejącym, czego Wojewódzki Sąd Administracyjny jednakże nie podzielił. Konsekwencją powyższego było uczynienie przedmiotem prowadzonych przez Sąd dalszych merytorycznych rozważań wyłącznie zagadnienia związanego z interpretacją pojęcia „obszaru działalności” jako

podstawy nieważności udzielonego zezwolenia, gdyż brak było potrzeby szerszego dowodzenia, iż zawarta w aktach sprawy decyzja administracyjna posiada inną treść aniżeli jej zmaterializowana postać (decyzja Wójta Gminy Giżycko z dnia 19 stycznia 2015 r., k. 33 akt administracyjnych) na to wskazuje.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia przez Sąd I instancji wskazanego w podstawie skargi kasacyjnej przepisu prawa materialnego. Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że Sąd I instancji nie mógł się dopuścić zarzucanej obrazy art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości, albowiem w treści uzasadnienia wyroku Sąd przypisywanego temu przepisowi przez wnoszącego skargę kasacyjną znaczenia nie potwierdził. Analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku wskazuje w sposób niewątpliwy na to, że Wojewódzki Sąd Administracyjny ani nie przyjął, by wymóg prawny określenia w zezwoleniu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” mógł zostać pominięty, ani by obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt (określony w zezwoleniu) mógł być traktowany jako równoważny miejscu świadczenia usług przez schronisko w znaczeniu przyjętym w art. 7 ust. 6 cyt. ustawy.

Istotne wątpliwości jakie się nasuwają w odniesieniu do poprawności konstrukcji postawionego Sądowi I instancji zarzutu naruszenia prawa materialnego mają związek z niewystarczającym dostrzeżeniem przez wnoszącego skargę kasacyjną tego, że przedmiotem kontroli sądowej było rozstrzygnięcie wydane w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, co powinno, przynajmniej w założeniu, determinować sposób formułowania zarzutu skargi kasacyjnej. We wskazanym postępowaniu ustalenia organu nadzoru nakierowane są na stwierdzenie, czy kwestionowana decyzja nie zawiera wad kwalifikowanych (art. 156 § 1 k.p.a.) nakazujących wyeliminowanie jej z obrotu prawnego. Wprawdzie wady związane z naruszeniem przez organ administracji publicznej prawa materialnego uznawane są za zasadniczą postać wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), tym niemniej nie da się organowi nadzoru odmawiającemu stwierdzenia nieważności decyzji przypisać błędu wyłącznie wskutek wykazania, że przyjęta w postępowaniu zwyczajnym wykładnia przepisu prawa materialnego była nieuprawniona, nawet gdy błąd ten miał charakter oczywisty. Niesporne bowiem pozostaje, że w zaskarżonym wyroku Sąd zamieścił obszerne wyjaśnienia określające kryteria, którymi organ nadzoru w tym zakresie powinien się kierować, uznając decyzję za wydaną z rażącym naruszeniem prawa. W niniejszej sprawie

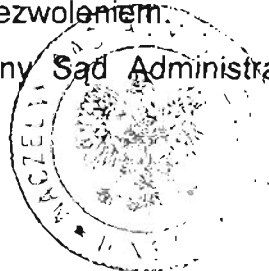
stowarzyszenie tego kierunku wykładni nadawanej art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. ze względu na dostrzeżone w tym przepisie kryteria limitujące stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w żaden sposób nie zakwestionowało, co wynika z nieobjęcia tego przepisu podstawą złożonej skargi kasacyjnej (błędna wykładnia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Brak powołania się na naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez jego błędne zastosowanie oznacza, że stowarzyszenie nie zakwestionowało również skutecznie wniosków, które Sąd wywiódł na tle zastosowania przesłanki określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w odniesieniu do przypisywanego naruszenia przez Wójta Gminy Giżycko art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Sprowadzenie zarzutu skargi kasacyjnej do wykazania, że pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” ma określone znaczenie prawne, którym Wójt Gminy Giżycko w sprawie udzielenia zezwolenia Annie Krajewskiej-Kuncewicz nie posłużył się, nie koresponduje bowiem w pełni z przedmiotem kontrolowanej sprawy, w której kluczowe znaczenie ma nie tyle potwierdzenie stanu niezgodności decyzji z prawem, co określenie charakteru zaistniałej w decyzji wady.

Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że argumentacja sformułowana w rozpoznawanej skardze kasacyjnej w żadnym jej miejscu nie nawiązała do treści art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez wskazanie, że zastosowanie tego przepisu w niniejszej sprawie obarczone jest określoną wadliwością. Ścisła łączność zachodząca pomiędzy podstawą prawną orzekania w przedmiocie nieważności decyzji (art. 156 § 1 k.p.a.) a przepisami stanowiącymi podstawą prawną wydania decyzji w postępowaniu zwyczajnym czyni z tego względu postawiony Sądowi I instancji zarzut naruszenia prawa materialnego nieusprawiedliwionym. Skarga kasacyjna jest sformalizowanym środkiem odwoławczym, toteż sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny kontrola dokonanej przez Sąd I instancji wykładni przepisów prawa materialnego ma również charakter sformalizowany w tym sensie, że odbywa się wyłącznie w granicach przytoczonych podstaw kasacyjnych (art. 176 § 1 pkt 2 p.p.s.a.). Autor rozpatrywanej skargi kasacyjnej tego wymogu nie miał na uwadze, albowiem zrównał proces oceny prawidłowości zastosowania prawa materialnego w postępowaniu zwyczajnym i nadzwyczajnym, pomimo tego, że w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ocena ta przebiega w inny sposób, a ponadto musi uwzględniać inne wartości aniżeli wyłącznie potrzebę doprowadzenia do zgodności działania organu administracji z treścią przepisu prawa. Zasada praworządności obejmuje swoją treścią również obowiązujące reguły eliminacji

wadliwych decyzji administracyjnych i respektowanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny konieczności analizy spornej decyzji Wójta Gminy Giżycko przez pryzmat tychże reguł nie może być poczytywane, jak przyjmuje strona skarżąca, jako „dyktat WSA”, który „uniemożliwia jakąkolwiek dyskusję”.

Wnoszący skargę kasacyjną powinien mieć na uwadze, że nawet potwierdzenie przez Naczelną Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą skargę, że obszar działalności objętej zezwoleniem, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości, powinien być rozumiany jako obszar zamykający się w granicach gminy, na terenie której schronisko funkcjonuje, a więc akceptacja dla stanowiska zajętego przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 marca 2015 r. sygn. II OSK 2136/13 nie mogła prowadzić do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy. Warunkiem takiego rozstrzygnięcia było bowiem wykazanie przez skarżącego – co ze względu na treść skargi kasacyjnej nie nastąpiło – że poddawanemu interpretacji przepisowi w świetle powszechnie przyjętych dyrektyw jego wykładni - ze względu na jego jednoznaczność - nie mogło zostać nadane odmiennie znaczenie. Warunek nie miał szans zostać spełniony, uwzględniając, że w wyroku WSA w Łodzi z dnia 13 listopada 2013 r. sygn. II SA/Łd 558/13, od którego skargę kasacyjną Naczelną Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z dnia 23 października 2015 r. sygn. II OSK 390/14, Sąd przyjął, że pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy) należy odnosić nie tyle do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, ale wyłącznie do miejsca położenia schroniska jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom. Chodzi zatem o usytuowanie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko. Przedstawiona interpretacja, jak trafnie przyjął Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku, wskazuje na to, że tej części rozstrzygnięcia organu administracji, która realizuje wymóg z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości, nie może zostać przypisana kwalifikowana wadliwość ze względu na nieprawidłowe określenie obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt objętej zezwoleniem.

W tych warunkach Naczelną Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

Marcin Sikorski
starszy inspektor sądowy