

Sygn. akt II OSK 390/14

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 23 października 2015 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz

Sędziowie { Sędzia NSA Andrzej Gliniecki
Sędzia del. WSA Wanda Zielińska-Baran (spr.)

Protokolant starszy inspektor sądowy Wioletta Lasota

po rozpoznaniu w dniu 23 października 2015 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Stowarzyszenia OBRONA ZWIERZĄT z siedzibą
w Jędrzejowie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi
z dnia 13 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Łd 558/13
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia OBRONA ZWIERZĄT z siedzibą w Jędrzejowie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu
z dnia 4 kwietnia 2013 r. nr SKO.401/220/OC/13
w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej pozwolenia na
prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt

oddala skargę kasacyjną



Na oryginalne właściwe podpisy

Wioletta Lasota

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 558/13, oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 4 kwietnia 2013 r., nr SKO.401/220/OC/13 w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej pozwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

W uzasadnieniu wyroku podano, iż wnioskiem z dnia 7 lutego 2012 r. Marta Szturma prowadząca „Przytulisko i hotel dla zwierząt domowych FUNNY PETS”, wystąpiła o wydanie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Sieradz.

Decyzją z dnia 20 lutego 2012 r. Wójt Gminy Sieradz na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 i ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) udzielił wnioskodawczyni zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Czartki 49b, gm. Sieradz, na nieruchomości obejmującej działkę nr 225. Organ określił wnioskodawczyni obowiązki wynikające z uchwały Nr XLVI 1/203/2010 Rady Gminy Sieradz z dnia 29 października 2010 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych. W decyzji określono wymagania mające zapewnić jakość świadczonych usług zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.), a także konsekwencje naruszenia warunków zezwolenia oraz informację dotyczącą obowiązku zgłaszania organowi wszelkich zmian danych określonych w zezwoleniu. Decyzja wydana została na 10 lat.

Pismem z dnia 11 grudnia 2012 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosło o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy Sieradz z dnia 20 lutego 2012, z uwagi na jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa, polegającym

na sprzecznym z prawem zaliczeniu działalności polegającej na prowadzeniu schroniska do zakresu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i braku wymaganego prawem określenia obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Postanowieniem z dnia 16 stycznia 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji oraz dopuściło Stowarzyszenie do udziału w postępowaniu na prawach strony. Następnie decyzją z dnia 8 lutego 2013 r. Kolegium omówiło stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Sieradz z dnia 20 lutego 2012 r. W uzasadnieniu decyzji Kolegium za pozbawiony podstaw uznało zarzut dotyczący sprzecznego z prawem zaliczenia działalności polegającej na prowadzeniu schroniska do działalności z zakresu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Wymienione dwa rodzaje działalności zostały wyraźnie wyodrębnione w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wydane zezwolenie obejmuje jedynie prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, a więc nie dotyczy działalności wskazanej art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy. Organ stwierdził, iż w niniejszej sprawie nie zachodzi rażące naruszenie art. 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy. Pojęcie "obszar działalności objętej zezwoleniem" nie zostało opisane w art. 9 ust. 1 pkt 2, nie jest też zdefiniowane w żadnym innym przepisie ustawy. Zatem obszar działalności polegającej na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt może ograniczać się do wskazania miejsca, w którym zlokalizowany jest obiekt służący do wykonywania tego rodzaju działalności. Zezwolenie na prowadzenie schroniska dotyczy obszaru działalności, niekoniecznie zaś konkretnie wskazanej nieruchomości. W przedmiotowej sprawie obszarem prowadzenia działalności jest miejsce urządzenia schroniska (obiektu) - w miejscowości Czartki 349b, gm. Sieradz, na nieruchomości obejmującej działkę nr 225.

We wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy Stowarzyszenie wskazało na pominięcie w decyzji określenia obszaru działalności schroniska, co jest sprzeczne z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż stanowi istotny element decyzji. Zdaniem Stowarzyszenia jest to pojęcie, które należy odróżnić od pojęcia "miejsce świadczenia usług".

Decyzją z dnia 4 kwietnia 2013 r. Kolegium utrzymało w mocy decyzję własną z dnia 8 lutego 2013 r. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia podkreślono, iż zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zezwolenie na prowadzenie działalności uregulowanej w art. 7 ust. 1 powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. Ustawa nie zawiera definicji legalnej pojęcia "obszar działalności", bowiem rozumienie tego pojęcia uzależnione będzie od specyfiki danej działalności. W przypadku zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, obszar działalności należy interpretować przez pryzmat pojęcia "schronisko dla bezdomnych zwierząt", zdefiniowanego w art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.). W rozumieniu powszechnym "schronisko" oznacza budynek, w którym zapewnia się ludziom, bądź zwierzętom, schronienie, posiłek, czy odpoczynek (wg Słownika Języka Polskiego PWN S.A. pod redakcją Witolda Doroszewskiego). Uwzględniając znaczenie pojęcia "schronisko dla bezdomnych zwierząt", przyjąć należy, że obszar prowadzenia działalności polegającej na prowadzeniu schroniska oznacza miejsce położenia obiektu lub obiektów schroniska. Fakt umieszczania w jednym schronisku zwierząt bezdomnych ujętych z terenu innych gmin nie stanowi o sprzeczności z nadrzędnym interesem publicznym polegającym na ochronie zdrowia zwierząt, jeżeli schronisko prowadzone jest zgodnie z warunkami ustawowymi i określonymi w zezwoleniu, a zwierzęta w nim umieszczone mają zapewnione właściwe warunki i opiekę.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wskazało, że zaskarżona decyzja wydana została z rażącym naruszeniem prawa, poprzez pominięcie w treści decyzji określenia "obszaru działalności schroniska", co stoi w sprzeczności z art. 9 ust. 1 pkt. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakazuje zawarcie takiego określenia w decyzji.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że wniesioną skargę należy oddalić. Sąd wyjaśnił, że przedmiotem postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji jest wyłącznie ustalenie, czy jest ona dotknięta którąkolwiek z wad wymienionych w art.

156 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., organ stwierdza nieważność decyzji, która została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że rażące naruszenie prawa zachodzi wtedy, gdy treść decyzji administracyjnej jest jednoznacznie sprzeczna z treścią przepisu prawa i gdy taka decyzja nie może być zaakceptowana przez organy praworządne państwa i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Sąd wskazał, iż skarżące Stowarzyszenie podnosi, że kwestionowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, przy czym rażące jego naruszenie objawia się tym, że pojęcie "obszar działalności objętej zezwoleniem" należy rozumieć jako wyznaczenie pewnego terytorium, z którego bezdomne zwierzęta mogłyby trafić do schroniska, w żadnym zaś razie nie należy go utożsamiać z miejscem wykonywania działalności rozumianym jako siedziba schroniska. Jednocześnie Stowarzyszenie wskazało, że ustawa nie zawiera legalnej definicji tego pojęcia, jednakże jego znaczenie da się precyzyjnie ustalić w drodze wykładni przepisów.

Sąd podkreślił, że na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. można stwierdzić nieważność decyzji jedynie w przypadku naruszenia prawa, któremu przypisać można charakter rażący. Jak się powszechnie przyjmuje, o rażącym naruszeniu prawa mówić można tylko wówczas, gdy proste zestawienie rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność. Oznacza to, że warunkiem uznania naruszenia przepisu za rażące jest istnienie jasno sformułowanej normy prawnej, której treść nie wymaga wykładni. Nie może dlatego stanowić podstawy dla stwierdzenia nieważności decyzji przyjęta wykładnia przepisu, co do którego istnieje wyraźny spór w judykaturze, a różne sposoby interpretacji dają się uzasadnić z jednakową mocą. Tym samym żądanie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, zgłoszone w oparciu o nieakceptowaną przez stronę wykładnię art. 9 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie jest zasadne. Sąd nie zgodził się z zaprezentowaną przez stronę skarżącą wykładnią pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem". W ocenie Sądu, nie odnosi się ono do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, ale 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. Zasadnie organ przytoczył definicję "schroniska dla zwierząt" zawartą w art. 4 pkt 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.), zgodnie z którą jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniającymi warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.). Wspomniana ustawa definiuje również pojęcie "zwierzęta domowe" oraz "zwierzęta bezdomne" i pod ostatnim z nich kryje się definicja, zgodnie z którą są to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zwierzętami domowymi są zaś zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Z przywołanych definicji wywieść należy, że schronisko należy rozumieć jako element stateczny definicji schroniska dla bezdomnych zwierząt, schronisko jako obiekt, w którym bezdomne zwierzę znajdzie schronienie, bez względu na miejsce, miejscowość, w której zostanie odnalezione, odłowione czy porzucone. Inne rozumienie omawianego pojęcia prowadziłoby do absurdalnej sytuacji, stojącej w sprzeczności z ideą ustanowienia instytucji w postaci schronisk dla bezdomnych zwierząt, które przecież mają umożliwić opiekę nad zwierzętami nie mającymi właściciela, a co za tym idzie - stałego domu i opiekuna. Przedstawiona interpretacja pojęcia "obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt" nie kłóci się z wynikającym z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy wymogiem, aby zezwolenie określało przedmiot i obszar działalności. Już z samego wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie schroniska wynika, że przedmiot i obszar działalności to prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Sieradz. Z kolei zezwolenie wydane Marcie Szturma w pkt 1, jak również w uzasadnieniu, zawierało wyraźne wskazanie, że obszar działalności schroniska zamyka się w miejscu jego położenia, które znajduje się na terenie gminy Sieradz. Wobec powyższego Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie reprezentowane przez radcę prawnego zaskarżając go w

całości i zarzucając mu naruszenie: 1. prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.) przez jego błędną wykładnię, wyrażającą się w nieuprawnionym utożsamianiu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g), co skutkowało błędnym uznaniem przez WSA, że obszar działalności schroniska dla zwierząt nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, a wyłącznie do miejsca położenia schroniska jako obiektu; 2. przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., polegające na nieuwzględnieniu skargi na decyzję oczywiście sprzeczną z prawem, poprzez nieprawidłowe przyjęcie, że w sprawie nie wystąpiły przesłanki wymienione w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. –wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

Wskazując na powyższe pełnomocnik skarżącego Stowarzyszenia wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy WSA do ponownego rozpoznania i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie Sąd nie dopatrył się zaistnienia enumeratywnie wymienionych w § 2 tego przepisu przesłanek nieważności, zatem przedmiotową skargę kasacyjną należało rozpoznać w granicach zakreślonych podniesionymi w niej zarzutami. W odniesieniu do zarzutów skargi kasacyjnej wskazać trzeba, iż w niniejszej sprawie kwestią sporną jest to, czy decyzja Wójta Gminy Sieradz z dnia 20 lutego 2012 r. udzielająca zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt została wydana z rażącym naruszeniem prawa, a więc czy istnieje podstawa do stwierdzenia jej nieważności w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, iż rażące naruszenie prawa zachodzi w przypadku naruszenia przepisu, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. Podstawą zastosowania tej przesłanki może być zatem niebudzący

wątpliwości stan prawny. Rażące naruszenie prawa to naruszenie oczywiste, wyraźne, bezsporne (B. Adamiak, J. Jendrośka "Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym", PiP 1986, nr 1, s. 69 i n.). Również w orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, w świetle którego z rażącym naruszeniem prawa materialnego mamy do czynienia wówczas, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest ewidentnie sprzeczne z wyraźnym i niebudzącym wątpliwości przepisem. Nie stanowi rażącego naruszenia prawa błędna interpretacja przepisów składających się na podstawę prawną, jeżeli jest to jedna z możliwych interpretacji przepisu (por. uzasadnienie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2008 r., I OPS 2/08, ONSAiWSA 2008, nr 5, poz. 76 i powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie stwierdza się, że nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa 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 (organów administracji publicznej) – tak NSA w wyroku z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 57/08, dostępny w CBOSA.

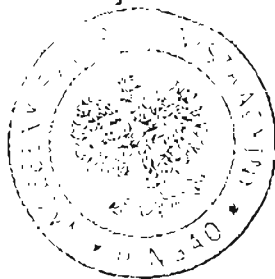
W świetle powyższego za nieusprawiedliwiony należało uznać zarzuty sformułowane w pkt 1 i 2 skargi kasacyjnej, które należy rozpoznać łącznie ze względu na ich konstrukcję. Autor skargi kasacyjnej stawia Sądowi pierwszej instancji zarzut naruszenia art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez jego błędną wykładnię, wyrażając w nieuprawnionym utożsamianiu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 tej ustawy), który ma ścisły związek z zarzutem naruszenia art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. polegającym na nieuwzględnieniu skargi poprzez nieprawidłowe przyjęcie, że w sprawie nie wystąpiły przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. – wydanie decyzji z naruszeniem prawa. Zauważyć przy tym należy, iż przepis art. 156 § 1 k.p.a. jest przepisem prawa materialnego, zatem prawidłową jego podstawą jest art. 174 pkt 1 p.p.s.a.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd I instancji, wbrew skardze kasacyjnej, prawidłowo Sąd Wojewódzki uznał, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji organu pierwszej instancji ze względu na nieakceptowaną wykładnię art. 9 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie Sądu pojęcie „obszar 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 w rozumieniu tego pojęcia przez stronę skarżącą. Zdaniem Sądu chodzi tu usytuowanie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko. 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 na to, że powołany przepis art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy budzi wątpliwości interpretacyjne, gdyż prowadzą one do odmiennego rozumienia zawartej w nim normy prawnej przez stronę skarżącą i Sąd I instancji. Wypada zatem jeszcze raz podnieść, iż o rażącym naruszeniu prawa można mówić w przypadku norm prawnych nie budzących wątpliwości interpretacyjnych. Spór co do wykładni przepisu prawa materialnego nie może stanowić przesłanki do uznania, że decyzja ostateczna została wydana z rażącym naruszeniem prawa i stwierdzenia nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 kpa (por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 959/08, niepublikowany, wyrok NSA z dnia 10 września 2010 r. , II OSK 1334/09, lex nr 741383).

Przedstawiona w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku argumentacja i tok rozumowania Sądu pierwszej instancji nie budzi wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dlatego należało uznać, iż zaskarżony wyrok odpowiada prawu.

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



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

Wioletta Lasota
starszy inspektor sądowy