

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 listopada 2013 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział II
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Zygmunt Zgierski (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Czesława Nowak - Kolczyńska Sędzia WSA Arkadiusz Blewążka
Protokolant	St. Specjalista Lidia Porczyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 listopada 2013 roku
sprawy ze skargi **Stowarzyszenia OBRONA ZWIERZĄT w Jędrzejowie**
na decyzję **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu**
z dnia 4 kwietnia 2013 roku
nr **SKO.401/220/OC/13**
w przedmiocie **odmowy stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej pozwolenia**
na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt

- oddała skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność świadczy :

Pomocnik sekretarza

Aneta Panek

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 7 lutego 2012 r. Marta Szturma, prowadząca przedsiębiorstwo „Przytulisko i hotel dla zwierząt domowych FUNNY PETS”, zwróciła się do Wójta Gminy Sieradz o wydanie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Sieradz.

Decyzją z dnia 20 lutego 2012 r. Wójt Gminy Sieradz zezwolił wnioskodawczyni na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Czartki 49b, gm. Sieradz, na nieruchomości obejmującej działkę nr 225. Podstawę decyzji stanowił 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.). W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że wniosek czynił zadość warunkom wymaganym przez art. 8 ust. 1 i 1a ww. ustawy. Jednocześnie 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. Decyzja wskazywała również na wymagania mające zapewnić jakość świadczonych usług, w związku z wymogami zakreślonymi ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.), określając przy tym 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 złożyło wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy Sieradz z dnia 20 lutego 2012 r., z uwagi na jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa, polegającym na:

1/ sprzecznym z prawem zaliczeniu działalności polegającej na prowadzeniu schroniska do zakresu „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”,

2/ 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 Obrona Zwierząt w Jędrzejowie do udziału w postępowaniu na prawach strony.

Z kolei decyzją z dnia 8 lutego 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Sieradz z dnia 20 lutego 2012 r. W uzasadnieniu ww. decyzji Kolegium podkreśliło, że zarzut dotyczący sprzecznego z prawem zaliczenia działalności polegającej na prowadzeniu schroniska do działalności z zakresu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami jest pozbawiony podstaw. Wymienione dwa rodzaje działalności zostały wyraźnie wyodrębnione w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednakże zezwolenie zawarte w zaskarżonej decyzji obejmuje jedynie prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, nie dotyczy więc działalności wskazanej art. 7 ust. 1 pkt 3. Jednocześnie Kolegium zaznaczyło, że nie zachodzi w niniejszej sprawie rażąca 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 przez ustawodawcę 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. Kolegium zaznaczyło, że zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt dotyczy obszaru działalności, niekoniecznie zaś konkretnie wskazanej nieruchomości. W przedmiotowej sprawie obszarem prowadzenia działalności jest miejsce urządzenia schroniska (obektu) - w miejscowości Czartki 49b, gm. Sieradz, na nieruchomości obejmującej działkę nr 225.

We wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy Stowarzyszenie Obrona Zwierząt zarzuciło 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 i jednocześnie stanowi istotny element decyzji. W ocenie stowarzyszenia jest to pojęcie, które należy odróżnić od pojęcia „miejsce świadczenia usług”.

Decyzją z dnia 4 kwietnia 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu utrzymało w mocy własną decyzję z dnia 8 lutego 2013 r.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ wskazał, że 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 ogólnej definicji legalnej pojęcia „obszar działalności”, co wynika również z faktu, że rozumienie tego pojęcia uzależnione będzie od specyfiki danej działalności. W przypadku zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, obszar działalności interpretować należy przez pryzmat pojęcia „schronisko dla bezdomnych zwierząt”, którego definicja znajduje się 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.). Również 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”, przyjęć należy, że obszar prowadzenia działalności polegającej na prowadzeniu schroniska oznacza miejsce położenia obiektu lub obiektów schroniska. Jeżeli bowiem schronisko oznacza miejsce „schronienia”, gdzie zapewnia się opiekę nad zwierzętami, to jednocześnie obszarem prowadzenia schroniska jest miejsce jego położenia. Jedynie takie rozumienie pojęcia „obszar działalności” w przypadku schroniska dla bezdomnych zwierząt znajduje uzasadnienie z punktu widzenia celu, jakiemu ma służyć zapobieganie bezdomności zwierząt, na zasadach określonych w przepisach ustawy o ochronie zwierząt. 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.

Na decyzję ostateczną skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi złożyło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie.

Stowarzyszenie podniosło, 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. Stowarzyszenie podkreśliło też, że zgodnie z art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej zezwolenia na działalność gospodarczą regulowaną uprawniają do wykonywania tej działalności na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony, jednak ust. 2 tego przepisu dopuszcza wyjątki od powyższej zasady, przewidziane w przepisach szczególnych i tylko ze względu na nadrzędny interes publiczny. Taki wyjątek przewidziany został w art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawodawca przewidział w tym przepisie, w ramach wyjątku, konieczność określenia w treści zezwolenia „obszaru działalności”. Ze względu na okoliczność, że działalność prowadzenia schroniska jest regulowana w tym samym trybie i na podstawie tego samego przepisu (tj. art. 7 ustawy), co przepis dotyczący opróżniania zbiorników na nieczystości, pojęcie „obszar działalności objętej zezwoleniem” należy rozumieć więc jako obszar, z jakiego ujmowane są bezdomne zwierzęta. Skarżący zaznaczył również, że regulacja dotycząca usług komunalnych, zawarta w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy, ogranicza ich zasięg do terytorium danej gminy, co wynika z wykładni tych przepisów. Przede wszystkim zadania opieki nad zwierzętami bezdomnymi, ich wyłapywanie i umieszczanie w schroniskach, ustawodawca przekazał gminom, podobnie, jak i kompetencje do wydawania stosownych zezwoleń związanych z powyższą działalnością. Warunki dotyczące przedmiotu zezwoleń udzielanych przez gminy regulowane są w drodze uchwały rady gminy. Możliwość realizacji zadań przez gminy w drodze porozumień międzygminnych i przez związki gmin daje podstawę do tego, by zezwolenie wydawane przez właściwą miejscowo gminę określało obszar działania schroniska szerzej niż terytorium gminy i umożliwiało umowną konkretyzację odpowiedzialności nadzorczej określonej gminy. Skarżące stowarzyszenie podkreśliło, że powyższa wykładnia ma również swoje uzasadnienie historyczne. Przyjmowanie do schroniska znajdującego się na terenie jednej gminy zwierząt z kilku gmin jest dopuszczalne jedynie w przypadku schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, natomiast praktyka zawierania bezpośrednich umów między gminą, a przedsiębiorcą działającym na terenie innej gminy jest niezgodna z prawem i prowadzi do „zatarcia” odpowiedzialności nadzorczej gmin. Błędna interpretacja „obszaru działalności” skutkuje pominięciem celu takiej działalności, tj. ochrony

nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium RP, jakim jest również zdrowie zwierząt. Stanowisko utożsamiające „obszar działania” schroniska z lokalizacją zakładu, nie zaś z miejscem pochodzenia przyjmowanych zwierząt, nie odpowiada wykładni systemowej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy o ochronie zwierząt.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu wniosło o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na oddalenie.

Należy zwrócić uwagę, że rozpoznawana sprawa prowadzona była w trybie nadzwyczajnym - dotyczącym stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej. Jego celem było ustalenie istnienia bądź braku istnienia przesłanek wskazujących na to, że kontrolowana w tym postępowaniu decyzja dotknięta jest wadą określoną w art. 156 § 1 k.p.a. Istotą postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności decyzji jest ustalenie, czy zachodzi którakolwiek z przesłanek nieważności, nie zaś merytoryczna kontrola podjętego w postępowaniu zwykłym rozstrzygnięcia. W tej sytuacji również Sąd nie może prowadzić postępowania zmierzającego do skontrolowania legalności merytorycznej decyzji ostatecznej. Sąd winien jedynie ocenić, czy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu prawidłowo przyjęło, że w sprawie wystąpiły bądź nie wystąpiły przesłanki wymienione w art. 156 § 1 k.p.a.

Przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji jest stwierdzenie, że jest ona obarczona wadą kwalifikowaną. Skarżące Stowarzyszenie konsekwentnie podnosi, że decyzja zezwalająca na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt została wydana w niniejszej sprawie z rażącym naruszeniem art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.), w myśl którego zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. W ocenie strony skarżącej rażące naruszenie tego przepisu objawia się tym, że pojęcie „obszar działalności objętej zezwoleniem” należy rozumieć jako wyznaczenie pewnego terytorium, z którego bezdomne zwierzęta mogłyby trafiać do schroniska, w żadnym zaś razie nie należy

go utożsamiać z miejscem wykonywania działalności rozumianym jako siedziba schroniska. Jednakże samo Stowarzyszenie stwierdza, że ustawa nie zawiera legalnej definicji tego pojęcia, tym niemniej jego znaczenie da się precyzyjnie ustalić w drodze wykładni przepisów.

Należy zatem podkreślić, 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 (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2010 r., I OSK 817/09). 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 (wyrok NSA z dnia 6 lutego 2006 r. o sygn. akt I FSK 439/05, ONSA i WSA 2007/1/13). Tym samym nie może przynieść oczekiwanego rezultatu 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.

Ponadto nie zasługuje na aprobatę zaprezentowane przez stronę skarżącą rozumienie pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem”. Pojęcie to bowiem, w ocenie Sądu, 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. Zasadnie organ przytacza definicję „schroniska dla zwierząt” z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.), gdzie w art. 4 pkt 25 zawarta jest regulacja, że 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 absurdałnej sytuacji, stojącej w sprzeczności z ideą ustanowienia instytucji w postaci schronisk dla bezdomnych zwierząt, które przecież mają umożliwić opiekę nad zwierzętami, które nie mają 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 Szturmie 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 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność świadczy :

Pomocnik sekretarza

Aneta Panek