

Sygn. akt II OSK 2066/17



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 czerwca 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Roman Ciągiewicz
Sędziowie	{ sędzia NSA Anna Łuczaj
	{ sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski /spr./
Protokolant	starszy inspektor sądowy Marcin Sikorski

po rozpoznaniu w dniu 19 czerwca 2019 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach
z dnia 23 marca 2017 r. sygn. akt II SA/Ke 56/17
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach
z dnia 8 listopada 2016 r. znak: SKO.DG-51/3417/4/2016
w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie zezwolenia na
prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt

oddala skargę kasacyjną.

na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem*Mariusz Szufnara*

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 23 marca 2017 r. sygn. akt II SA/Ke 56/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach z dnia 8 listopada 2016 r. znak: SKO.DG – 51/3417/4/2016 w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Sąd pierwszej instancji dokonując oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia nie dopatrywał się naruszeń przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania skutkujących koniecznością uchylecia lub stwierdzenia nieważności przedmiotowego postępowania.

Przedmiotem kontroli Sądu pierwszej instancji była decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach (dalej w skrócie jako SKO) wydana w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Oleśnica z dnia 5 października 2015 r. w części zezwalającej przedsiębiorcy działającego pod firmą Przedsiębiorstwo Handlowo -Usługowe Jarosław Dudzik na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Sąd zwrócił uwagę, że rozpoznawana sprawa prowadzona była w trybie nadzwyczajnym – dotyczącym stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej. Jego celem było ustalenie istnienia bądź braku istnienia przesłanek nieważności enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.)

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 takiej sytuacji Sąd winien jedynie ocenić, czy SKO prawidłowo przyjęło, że w sprawie nie wystąpiły przesłanki wymienione w art. 156 § 1 pkt 1 i 2 K.p.a.

Skarżące Stowarzyszenie domagało się stwierdzenia nieważności ww. zezwolenia w części, konsekwentnie wskazując na sprzeczne z przepisami o właściwości określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem jako teren Rzeczypospolitej Polskiej - to jest teren wykraczający poza właściwość terytorialną

Gminy Oleśnica. Zdaniem skarżącego Stowarzyszenia doszło do naruszenia art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, z późn. zm.) zwanej dalej u.c.p.g. poprzez wydanie przedmiotowego zezwolenia na obszar całego kraju. Zgodnie z tym przepisem na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Z kolei stosownie do art. 7 ust. 3 u.c.p.g. rada gminy określa w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4.

Sąd pierwszej instancji analizując treść zaskarżonego zezwolenia w kontekście obowiązujących przepisów prawa nie podzielił argumentacji skarżącego Stowarzyszenia, w której zarzucono SKO naruszenie art. 156 § 1 pkt 1 oraz art. 19 K.p.a. Z akt sprawy wynika, że w pkt 1 udzielonego zezwolenia ustalono obszar prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt zlokalizowanego w Strzelcach, na nieruchomości o nr 879, obręb Strzelce jako teren Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl art. 9 ust 1 pkt 2 u.c.p.g. wydane zezwolenie powinno określać między innymi przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. To ostatnie pojęcie nie zostało jednak przez ustawodawcę zdefiniowane. W niektórych orzeczeniach sądowych utożsamia się „obszar działalności objętej zezwoleniem” z miejscem prowadzenia działalności tj. z konkretną nieruchomością, na której będzie prowadzona działalność gospodarcza w postaci schroniska dla zwierząt (por. wyrok NSA w wyroku z dnia 23 października 2015 r. sygn. akt II OSK 390/14), w innych przyjmuje się, że ten obszar to po prostu obszar danej gminy (por. wyrok NSA w wyroku z dnia 17 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 2136/13). Tym samym jak słusznie zauważyło SKO, brak podstaw do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a., skoro dopuszczalna jest różna wykładnia ww. przepisów (por. wyrok NSA z dnia 6 lutego 2006 r. sygn. akt I FSK 439/05, opub. w ONSAiWSA 2007/1/13).

Sąd pierwszej instancji odnosząc się do podnoszonych przez Stowarzyszenie zarzutów wskazał, że zgodnie z art. 156 § 1 pkt 1 K.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości. Stosownie do art. 19 K.p.a. organy administracji publicznej

przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Stosownie do art. 7 ust. 6 u.c.p.g. zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na świadczenie usług. Uwzględniając treść powyższych regulacji - w zestawieniu z cytowanymi przepisami u.c.p.g. brak było podstaw do zakwestionować stanowisko Kolegium co do braku spełnienia w niniejszej sprawie przesłanki z art. 156 § 1 pkt 1 K.p.a. W udzielonym zezwoleniu pod pozycją pierwszą obejmującą przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem ustalono „obszar prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, zlokalizowanego w Strzelcach, na nieruchomości o nr ewid. 879, obręb Strzelce - teren Rzeczypospolitej Polskiej”. Tym samym wobec odniesienia się - w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami - do konkretnej nieruchomości, położonej w konkretnej miejscowości - dodanie przez Wójta Gminy Oleśnica zwrotu „teren Rzeczypospolitej Polskiej” należy uznać wyłącznie za doprecyzowanie - w sposób ogólny - położenia schroniska, które bez wątplenia znajduje się na terenie Polski.

Sąd pierwszej instancji nie podzielił zaprezentowanej przez stronę skarżącą rozszerzającej interpretacji pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem”. W tym zakresie Sąd wskazał, że należy odwołać się do stanowiska przedstawionego przez: WSA w Kielcach w wyroku z dnia 1 września 2016 r. sygn. akt II SA/Ke 417/16; WSA w Łodzi w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Łd 558/13; NSA w wyroku z dnia 23 października 2015 r. sygn. akt II OSK 390/14. Zasadnicze znaczenie ma usytuowanie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko. Jak wynika z art. 4 pkt 25 ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.) schronisko dla zwierząt 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 z późn. zm.). Wspomniana ustawa definiuje również pojęcie „zwierzęta domowe” oraz „zwierzęta bezdomne” stanowiąc w tym ostatnim zakresie, że 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 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, które nie mają właściciela, a co za tym idzie - stałego domu i opiekuna.

Reasumując Sąd pierwszej instancji uznał, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżona decyzja odpowiada prawu i na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie P.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku i skargę oddalił.

W skardze kasacyjnej Stowarzyszenie zaskarżyło powyższy wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Kielcach.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

- 1) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 151 P.p.s.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. w związku z art. 7, art. 75 § 1 i art. 77 K.p.a. poprzez oddalenie skargi pomimo niedostatecznego wyjaśnienia sprawy w zakresie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia wyrażającego się w zaakceptowaniu przez Sąd nieprawdziwego stanu faktycznego, przyjętego przez SKO jakoby wskazanie przez Wójta Gminy Oleśnica w punkcie pierwszym zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt przez Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe Jarosław Dudzik „terenu Rzeczypospolitej Polskiej”, należało uznać wyłącznie za doprecyzowanie - w sposób ogólny - położenia schroniska, które „bez wątplenia znajduje się na terenie Polski”;
- 2) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. poprzez 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 Sąd pierwszej instancji, że obszar działalności schroniska dla zwierząt nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, a wyłącznie do „usytuowania obiektu lub obiektów, w których

prowadzone jest schronisko" oraz naruszenie art. 156 § 1 pkt 1 K.p.a. w związku z art. 19 K.p.a. poprzez nieuwzględnienie skargi na decyzję, pomimo że zezwolenie na prowadzenie schroniska dla zwierząt wydane zostało przez Wójta Gminy Oleśnica z naruszeniem przepisów o właściwości.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

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

W tej sprawie Sąd nie stwierdził wystąpienia jakiegokolwiek przesłanki nieważności postępowania, a tym samym rozpoznając tę sprawę Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza związanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskami. Naczelny Sąd Administracyjny bada przy tym wszystkie podniesione przez skarżącego zarzuty naruszenia prawa (tak Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale pełnego składu z dnia 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09, opub. w ONSAiWSA 2010 z. 1 poz. 1).

Zgodnie z art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie z art. 176 P.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku Sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić wskazując, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

W odniesieniu do zarzutów skargi kasacyjnej wskazać trzeba, że w niniejszej sprawie kwestią sporną jest to, czy decyzja Wójta Gminy Oleśnica z dnia 5 października 2015 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 tym na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że 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.). Także w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, zgodnie z którym 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 NSA z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OPS 2/08, opub. w ONSAiWSA 2008, Nr 5, poz. 76).

Nie stanowi rażącego naruszenia prawa sytuacja, w której treść przepisu nasuwa jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne lub też przepis nie rozstrzyga wprost spornej kwestii, a jego wykładnia jest kształtowana przez orzecznictwo sądów (tak NSA w wyroku z dnia 22 stycznia 2009 r. sygn. akt II OSK 57/08, opub. w Lex nr 1252110).

W świetle powyższego za nieusprawiedliwiony należało uznać zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. poprzez jego błędną wykładnię wyrażającą się w nieuprawnionym utożsamianiu "obszaru działalności objętej zezwoleniem" z "miejscem świadczenia usług" (art. 7 ust. 6 ww. ustawy). W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd pierwszej instancji uznał, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji organu pierwszej instancji ze względu na wykładnię art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Wprawdzie nie można podzielić tej argumentacji Trafnie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że „obszar działalności objętej zezwoleniem” odnosi się do miejsca położenia schroniska, natomiast nie można podzielić tego stanowiska Sądu, zgodnie z którym zawarty w punkcie pierwszym zezwolenia zwrot „teren Rzeczypospolitej Polskiej” obejmuje doprecyzowanie położenia schroniska.

Działka nr 879 w miejscowości Strzelce stanowi o miejscu lokalizacji schroniska dla bezdomnych zwierząt. Natomiast obszar działalności obejmuje teren, z którego pochodzą bezdomne zwierzęta. Samo „wyłapywanie” bezdomnych zwierząt z terenów innych gmin niż Oleśnica jest możliwe, jeżeli przedsiębiorca spełni wymagania wynikające z obowiązujących przepisów. Niewątpliwie kwestia definiowania pojęcia obszaru działalności objętej zezwoleniem, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. budzi wątpliwości interpretacyjne, czego wyrazem są przytoczone przez Sąd pierwszej instancji orzeczenia sądowe. To jednak potwierdza, że już sama okoliczność wskazująca na wątpliwości interpretacyjne dotyczące znaczenia ww. pojęcia uniemożliwia stwierdzenie zaistnienia przesłanki rażącego naruszenia prawa.

Spór co do wykładni przepisu prawa materialnego nie może stanowić przesłanki do uznania, że decyzja ostateczna została wydana z rażącym naruszeniem prawa i powinna być unieważniona na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. Ponadto wydając w dniu 5 października 2015 r. zezwolenie na prowadzenie przez Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe Jarosław Dudzik działalności w zakresie schroniska dla bezdomnych zwierząt na działce nr 879 w miejscowości Strzelce Gmina Oleśnica, Wójt Gminy Oleśnica przestrzegając, wynikającej z art. 19 K.p.a. własności miejscowej i rzeczowej.

Nie jest zasadnym zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów postępowania w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 151 P.p.s.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. w związku z art. 7, art. 75 § 1 i art. 77 K.p.a. poprzez oddalenie skargi, pomimo niedostatecznego wyjaśnienia sprawy w zakresie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia wyrażającego się w zaakceptowaniu przez Sąd nieprawdziwego stanu faktycznego. Niezasadność tego zarzutu wynika z błędnego przyjęcia przez stronę skarżącą kasacyjnie, że miejsce prowadzenia schroniska to obszar działalności związanej z „wyłapywaniem” bezdomnych zwierząt.

Wydając w dniu 5 października 2015 r. decyzję zezwalającą na prowadzenie schroniska Wójt Gminy Oleśnica nie udzielił zezwolenia na wyłapywanie bezdomnych zwierząt z terenów innych gmin. To przedsiębiorca posiadający to zezwolenie powinien spełnić odrębne przesłanki umożliwiające prowadzenie takiej działalności na terenie innych gmin. W tej jednak sprawie, co trafnie stwierdził Sąd pierwszej instancji, przedmiotem oceny nie była kontrola wydanego zezwolenia na

prorowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt Przedsiębiorstwu Handlowo-Uslugowemu Jarosław Dudzik ale ocena, czy wydając to zezwolenie organ administracyjny w rażący sposób naruszył prawo. Takiego naruszenia nie było, a tym samym wyrok Sądu pierwszej instancji pomimo częściowo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu. Zgodnie zaś z art. 184 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną także wtedy, gdy zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Tym samym prawidłowo Wojewódzki Sąd Administracji oddalił skargę na podstawie art. 151 P.p.s.a. nie stwierdzając zaistnienia przesłanek uzasadniających uchylenie zaskarżonej decyzji. Prawidłowo Sąd pierwszej instancji stwierdził brak naruszenia przez organ administracyjny art. 7, art. 75 § 1 i art. 77 K.p.a. ponieważ w tej sprawie materiał dowodowy został zebrany prawidłowo i poddany prawidłowej ocenie.

Z tych wszystkich względów Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji i oddalił skargę kasacyjną.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Mariusz Szufnara

starszy inspektor sądowy