



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 czerwca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Bogusław Jażdżyk
Sędziowie	sędzia WSA Beata Jezielska (spr.) sędzia WSA Ewa Osipuk
Protokolant	referent stażysta Milena Małyszko

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 czerwca 2016 r.
sprawy 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.



UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 19 stycznia 2015r. Wójt Gminy Giżycko 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, wskazując jako obszar działalności objętej zezwoleniem - schronisko dla bezdomnych zwierząt zlokalizowane przy nieruchomości Bystry 26, 11-500 Giżycko.

Pismem z dnia 15 września 2015r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, wniosła o wszczęcie postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności powyższej decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa poprzez brak określenia obszaru działalności objętej zezwoleniem. Podniesiono, że przedmiotowe zezwolenie nie zawiera wskazania obszaru działalności objętej zezwoleniem, lecz jedynie położenie schroniska dla bezdomnych zwierząt - zlokalizowanego przy nieruchomości Bystry 26, 11-500 Giżycko. W ocenie Stowarzyszenia pominięcie w treści decyzji określenia obszaru działalności schroniska pozostaje w oczywistej sprzeczności z przepisem art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakazuje obligatoryjne zawarcie takiego określenia w zezwoleniu. Zdaniem Stowarzyszenia 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 przepełniania schronisk, wbrew względom właściwej opieki nad nimi. Wskazano, że wprawdzie żaden przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie precyzuje, że regulacja usług komunalnych wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 zamyka się w terytorium gminy, lecz wynika to nieodparcie z wykładni tych przepisów, gdyż zadanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ich wyłapywania i umieszczania w schroniskach ustawodawca przypisał gminom.

Postanowieniem z dnia 9 listopada 2015r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie nieważności wyżej wskazanej decyzji i dopuściło do udziału w nim Stowarzyszenie Obrona Zwierząt.

Zatem 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. Wskazano ponadto, że organ badał także, czy nie zaistniały inne przesłanki do stwierdzenia nieważności, niż te wskazywane przez wnioskodawcę.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy złożyło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt. Wskazano, że decyzja Kolegium jest nietrafna, gdyż wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska nie opierał się na takim, czy innym rozumieniu pojęcia "obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt" określonego w zezwoleniu, lecz na braku określenia tego obszaru, a jako przepis prawa, który został naruszony w sposób rażący, wnioskodawca konsekwentnie wskazywał przepis art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten stanowi jasno i precyzyjnie sformułowaną normę, że zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. Jeśli zatem decyzja nie zawiera określenia obszaru działalności prowadzenia schroniska, a wskazuje jedynie miejsce świadczenia usług przez przedsiębiorcę, to fakt ten w sposób oczywisty i bezpośredni narusza prawo, co można stwierdzić przez proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu. Ustalenie tego faktu nie wymaga wykładni prawa, ani też nie ma rozbieżności w orzecznictwie sądowo-administracyjnym co do tego, że określanie obszaru jest obligatoryjnym elementem zezwolenia. Powołano się na orzeczenie Naczelnego Sąd Administracyjny, który zdaniem Stowarzyszenia rozstrzygnął kwestię rozróżniania "obszaru" od "miejsca", jak i samego rozumienia "obszaru".

Decyzją z dnia 26 lutego 2016r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie utrzymało w mocy decyzję będącą przedmiotem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wyjaśniono, że decyzja będąca przedmiotem wniosku o stwierdzenie nieważności określa obszar działalności 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 wymaga wykładni prawa, bowiem ustawa

nie definiuje pojęcia "obszar 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. Odnosząc się do orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, na który powołał się wnioskodawca we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy podano, że Sąd wypowiedział się, iż "obszar działalności objętej zezwoleniem" to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. Powyższe potwierdza, iż rozumienie pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem" odnośnie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt wymaga dokonania wykładni, która nie jest jednolita. Dlatego nie można stwierdzić, iż określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem w kwestionowanej decyzji rażąco narusza prawo.

Na powyższą decyzję skargę wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, zarzucając naruszenie przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez odmowę stwierdzenia nieważności decyzji, pomimo iż została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa. Podniesiono, że zaskarżona decyzja opiera się na argumencie, że zawarte w badanej decyzji Wójta Giżycko utożsamienie pojęć "obszaru działalności objętej zezwoleniem" i "miejsca świadczenia usług" nie jest rażąco błędne. Wskazano, że Kolegium uzasadniło, że rozumienie terminu "obszaru" nie jest jednoznaczne i wymaga wykładni, zatem takie czy inne jego wskazanie w kwestionowanej decyzji nie może mieć znamienia rażącego naruszenia prawa, niezasadnie przenosząc dyskusję z płaszczyzny formalnej, tj. faktu istnienia jasno wyrażonego ustawowego obowiązku zawarcia w zezwoleniu pewnych nieodzownych treści, na materialną analizę rozumienia niektórych wyrażen użytych przez ustawodawcę, w tym przypadku terminu "obszar działalności objętej zezwoleniem". Wskazano, że wniosek opierał się na fakcie, że w kwestionowanej decyzji brak jest określenia obszaru działalności schroniska i ta wada decyzji jest oczywista, widoczna na pierwszy rzut oka, a jej stwierdzenie nie wymaga wykładni prawa. Wobec jednoznacznego ustawowego wymogu zawarcia w decyzji określenia obszaru działalności, niewątpliwie brak tego określenia stanowi rażące naruszenie prawa. Skoro ustawodawca jednoznacznie wymaga określenia w decyzji administracyjnej "obszaru działalności", to pominięcie takiego określenia w decyzji jest rażącym naruszeniem

prawa w myśl art. 156 1 pkt 2 k.p.a. Dla bytu tego naruszenia nie ma żadnego znaczenia, jak organ mógłby określić "obszar działalności", ani jak mogłoby to być interpretowane. Zarzucono, że decyzja nie zawiera żadnego merytorycznego uzasadnienia stanowiska, że pojęcia "obszaru działalności objętej zezwoleniem" i "miejsca świadczenia usług" można odnieść do siebie nawzajem. Z faktu bowiem, że zapadały różne orzeczenia sądownoadministracyjne nie wynika, że istnieje spór o wykładnię pojęcia "obszaru działalności". Również brak definicji legalnej tego pojęcia nie wystarcza by uznawać, że wszelkie dowolne rozumienia tego pojęcia są równie uprawnione. Wskazano, że "miejsce świadczenia usług" określane jest przez przedsiębiorcę w jego wniosku i decyduje o uznaniu organu za właściwy miejscowo do rozpatrzenia wniosku, a "obszar działalności" jest przedmiotem władczego rozstrzygnięcia organu w decyzji o zezwoleniu. Niedopuszczalne jest więc, by organ wydał decyzję wbrew swojej właściwości miejscowej, a z drugiej, by władczo określał w decyzji to, co jest warunkiem jej wydania. Podniesiono, że pojęciem "obszaru" ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach posługuje się w wielu przepisach i zawsze w tym samym znaczeniu terytorium całej gminy lub części tego terytorium. W ocenie strony skarżącej proste odczytanie przepisów ustawy nie daje żadnych podstaw do kwestionowania literalnej i semantycznej różnicy między "miejscem świadczenia usług", a "obszarem działalności objętej zezwoleniem". Jeśli orzeczenia bywają różne, to – w ocenie skarżącej - jest to wyłącznie kwestia jakości tych orzeczeń, które podnoszą wątpliwości, bez jakiegokolwiek próby merytorycznego uprawdopodobnienia, że są to wątpliwości zasadne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Podnieść należy, iż w myśl art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014r., poz. 1647) sądy administracyjne sprawują kontrolę wykonywania administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Rozpoznając zatem skargę na decyzję Sąd dokonuje jedynie oceny, czy przy jej wydaniu nie zostały naruszone przepisy prawa materialnego, bądź też procesowego, nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz podstawą prawną – art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. t.j. z 2012r. poz. 270 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.).

W niniejszej sprawie Sąd stwierdził, iż skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Podnieść należy, że zgodnie z zasadą trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego) decyzje, od których nie przysługuje odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a więc decyzje ostateczne, nie mogą być wzruszane dowolnie, lecz tylko w przypadkach i trybie określonym przez Kodeks postępowania administracyjnego. W procedurze administracyjnej stwierdzenie nieważności decyzji należy do nadzwyczajnych środków wzruszenia decyzji ostatecznych. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego istotą jest ustalenie czy decyzja, której dotyczy postępowanie, dotknięta jest jedną z wad wymienionych wyczerpująco w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Dodatkowo podnieść trzeba, że jako postępowanie nadzwyczajne, postępowanie to rządzi się innymi regułami niż postępowanie zwykłe, np. postępowanie odwoławcze. W toku postępowania odwoławczego przyczyną uchylenia decyzji może być każde uchybienie przepisom postępowania lub prawa materialnego, zaś w toku postępowania nadzwyczajnego jedynie wówczas można stwierdzić nieważność decyzji, gdy jest ona obarczona wadą rażącego naruszenia prawa, wadą kwalifikowaną.

Wskazać należy, że uchybienia prawa mają charakter rażący w przypadku istnienia w decyzji wad o szczególnym ciężarze gatunkowym. Następuje to wówczas, gdy czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść rozstrzygnięcia stanowią zaprzeczenie obowiązującego stanu prawnego w całości lub w części (p. B. Adamiak, J. Borkowski "Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz" Wydawnictwo C. H. Beck Warszawa 2004, str. 729-730). W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, 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 praworządne państwa. Wedle utrwalonego stanowiska jako rażąco naruszające 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. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego powszechnie przyjmuje się, że rażące naruszenie prawa to takie naruszenie, które z uwagi na wywołane skutki jest jednoznaczne w znaczeniu wadliwości rozstrzygnięcia oraz tylko takie naruszenie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności. W konsekwencji stwierdzenie nieważności może dotyczyć tylko przypadków ewidentnego bezprawia, którego nigdy nie można usprawiedliwiać ani tolerować." (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 1998r., sygn. akt II SA 1249/97, LEX nr 41819; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 1997r., sygn. akt III SA 1425/96, dostępny w Internecie). Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść decyzji pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą, a charakter naruszenia prawa powoduje, że decyzja taka nie może być zaakceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa i powinna ulec wyeliminowaniu z obrotu prawnego. Nie chodzi tu bowiem o błędy w wykładni prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 1999r., sygn. akt V SA 1970/98, LEX nr 50195).

W niniejszej sprawie skarżące Stowarzyszenie domaga się stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, gdyż w jego ocenie decyzja ta rażąco narusza prawo, albowiem nie określa obszaru działalności objętej zezwoleniem. Słusznie jednak podnosi Kolegium, że ustawa z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013r. poz. 1399 ze zm. – tekst obowiązujący na dzień wydania zaskarżonej decyzji – dalej jako: u.c.p.g.) 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 u.p.c.g.). W związku z tym pojęcie to podlega interpretacji. Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2015r. (sygn. akt II OSK 390/14, dostępny w Internecie) „skoro Sąd I instancji pojęcie " obszar działalności objętej zezwoleniem" odnosi 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 (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, to wskazuje, że przepis art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. budzi wątpliwości interpretacyjne, gdyż prowadzi one do odmiennego rozumienia zawartej w nim normy prawnej przez stronę skarżącą i Sąd I instancji. O rażącym naruszeniu prawa można mówić zaś w przypadku norm prawnych nie budzących wątpliwości interpretacyjnych". Co więcej, stanowisko o rozbieżności interpretacyjnych tego pojęcia potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, na który powołała się skarżąca we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, w którym sformułowano jedną z definicji pojęcia obszaru działalności objętej zezwoleniem. Jak zaś wskazano wyżej 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 2009r., sygn. akt II OSK 959/08, niepublikowany, wyrok NSA z dnia 10 września 2010r., II OSK 1334/09, lex nr 741383).

Natomiast zupełnie bezskuteczna jest argumentacja strony skarżącej zmierzająca do wykazania, że rozbieżna interpretacja pojęcia obszaru działalności objętej zezwoleniem wynika z jakości orzecznictwa. Takie stanowisko strony skarżącej nie ma bowiem charakteru merytorycznego, a stanowi wyłącznie wyraz jej subiektywnej oceny.

Wobec powyższego zaskarżona decyzja nie narusza prawa i dlatego na podstawie art. 151 p.p.s.a. Sąd oddalił skargę.

