



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 marca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Kazimierz Bandarzewski
Sędziowie: WSA Renata Czeluśniak
WSA Krystyna Daniel (spr.)
Protokolant: st. sekr. sąd. Dorota Solarz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 marca 2016 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie
z dnia 13 listopada 2015 r., znak: SKO.OŚ/4170/349/2015
w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie
działalności w zakresie ochrony zwierząt

skargę oddala.



Na oryginale właściwie podpisy
Za zgodność
Starszy Sekretarz Sądowy
Jolanta Adamska

Uzasadnienie

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie decyzją z 28 września 2015 r., na podstawie art. 158 § 1, art. 157 § 1 i § 2 oraz art. 156 § 1 kpa w zw. z art. 7 ust. 6 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008 ze zm.), odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Chełmka z 4 grudnia 2014 r., znak: AGK.6140.23.2014 orzekającej o zezwoleniu Jarosławowi Kołodziejczyk prowadzącemu działalność pn. Jarosław Kołodziejczyk Gabinet Weterynaryjny „Animal -Vet Zasole” w Oświęcimiu na: (I) prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, (II) prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt przy ul. Jaworznickiej w Chełmku – teren Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu organ wskazał, że wniosek o wszczęcie z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności ww. decyzji złożyło Stowarzyszenie Obrony Zwierząt w Jędrzejowie. W uzasadnieniu żądania Stowarzyszenie, powołując się na cele statutowe swej działalności i interes społeczny, wskazało jako podstawę do stwierdzenia nieważności ww. decyzji przesłankę z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Wniesiono o stwierdzenie nieważności decyzji w części. W uzasadnieniu wskazano, że w decyzji sprzecznie z prawem określono obszar działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt jako teren Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem Burmistrz Chełmka wydał decyzję z naruszeniem właściwości terytorialnej organu gminy Chełmek.

Kolegium postanowieniem z 3 września 2015 r. wszczęło z urzędu postępowanie o stwierdzenie nieważności ww. decyzji.

W ocenie Kolegium, przedmiotowa decyzja nie zawiera podstaw uzasadniających stwierdzenie jej nieważności; nie zachodzą podstawy stwierdzenia nieważności określone w art. 156 § 1 pkt 3,4,5,6 oraz 7 kpa. Nie została ona również wydana bez podstawy prawnej. Dalej organ stwierdził, że przepisy o właściwości mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Artykuł 19 k.p.a. nakłada na organ administracji

publicznej obowiązek przestrzegania z urzędu swej właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej. Obowiązek ten ciąży na organie w momencie wszczęcia postępowania, jak również w każdym stadium postępowania administracyjnego. Podstawą materialno-prawną badanej decyzji była ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W rozważnej sytuacji nie można mówić o niewłaściwości organu, bowiem ustawa odróżnia miejsce świadczenia usług od obszaru działalności objętej zezwoleniem, a podstawą dla określenia organu właściwego jest wójt, burmistrz, prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6 ustawy). Schronisko dla bezdomnych zwierząt, a więc miejsce świadczenia usług zlokalizowane jest na terenie gminy Chełmek przy ul. Jaworznickiej w Chełmku, a zatem Burmistrz Chełmka był organem właściwym do wydania decyzji - zezwolenia w sprawie.

Z kolei rażące naruszenie prawa zachodzi, gdy decyzja została wydana wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, wbrew wszystkim przesłankom przepisu nadano prawa albo ich odmówiono, albo też wbrew tym przesłankom obarczono stronę obowiązkiem albo uchylono obowiązek. Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą. Dla ustalenia rażącego charakteru naruszenia prawa istotne jest to, że rodzaj tego naruszenia i jego skutki powodują, że decyzja taka nie może być zaakceptowana jako rozstrzygnięcie wydane przez organy praworządne państwa. W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. Tymczasem przepis określający elementy zezwolenia w tym w szczególności element obszaru działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy) wymaga dokonania wykładni i nawet we wniosku stowarzyszenie przyznaje, że tak w istocie jest i takiej wykładni szczegółowej dokonało. Również NSA w wyroku z 17 marca 2015 r., II OSK 2136/13 przyznało, że kluczową kwestią jest wyjaśnienie użytego wśród obligatoryjnych elementów zezwolenia sformułowania: „obszar działalności objętej zezwoleniem” i dokonało dopiero wykładni użytego sformułowania.

Kolegium podniosło, że co do zasady nie neguje stanowiska stowarzyszenia i argumentów podanych w podaniu, jak i przywołanego stanowiska NSA, niemniej jest to jedna z możliwych wykładni, na gruncie niejasnych i niedoprecyzowanych przepisów w zakresie zezwoleń na przedmiotowy typ działalności, co powoduje, że już z tego powodu nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa. W art. 75 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wskazano, iż uzyskania zezwolenia wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie określonym w odrębnych przepisach, wymieniając przy tym akty prawne regulujące poszczególne dziedziny działalności objęte koniecznością uzyskania zezwoleń, licencji czy też zgód, w tym kręgu znalazła się także ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. I tak adresatem zezwolenia o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części) są przedsiębiorcy co wynika wprost z brzmienia tego przepisu ustawy. Niemniej cel, jak i zakres prowadzenia zakładu określonego w ustawie terminem schronisko, a więc i cel wydania wskazanego w art. 7 zezwolenia, nie jest dookreślony przepisami prawa. Przy czym cel i zakres tej działalności nie jest wcale oczywisty. Z prowadzeniem schroniska wiąże się bowiem szereg działań np. adopcja zwierząt i stąd może rodzić się np. pytanie, czy takiej adopcji mogłaby dokonać osoba spoza danej gminy.

Zgodnie natomiast z art. 75a ust. 1 koncesja, zezwolenie, zgoda, licencja albo wpis do rejestru działalności regulowanej uprawniają do wykonywania działalności gospodarczej na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Wprowadzenie wyjątku od zasady określonej w tym przepisie jest dopuszczalne tylko w przepisach ustaw odrębnych wyłącznie ze względu na nadrzędny interes publiczny. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 22 maja 2000 r. (sygn. OPK 1/00) stwierdził, iż konieczność uzyskania zezwolenia na prowadzenie określonego rodzaju usług komunalnych jest prawnie dopuszczalną formą ograniczenia konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, wyrażonej w art. 20 Konstytucji RP jako warunek prowadzenia działalności. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy konieczne są w demokratycznym państwie dla bezpieczeństwa państwa

lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, bądź ochrony innych wymienionych dóbr i wartości. Zaznaczono jednak ponadto, że powszechnie uznanym poglądem w nauce prawa jak i judykaturze jest, że treść norm prawnych ograniczających uprawnienia (a więc w tym przypadku ograniczenie prowadzenia działalności do terenu jednej gminy) bądź nakładających określone obowiązki powinna być jasno i jednoznacznie sformułowana.

W rozważanej zaś sytuacji próżno szukać po pierwsze w ustawie czy innych jeszcze aktach prawnych odnoszących się do przedmiotowej tematyki definicji pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem”, po drugie brak w ustawie przepisu, który wprost wskazywałby na ograniczenie terytorialne. Natomiast takiego ograniczenia można się doszukiwać po dokonaniu wykładni szeregu przepisów, w tym odnoszących się do obowiązków gmin zapewnienia na własnym terenie opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Niewątpliwie, zdaniem Kolegium, obszar działalności objętej zezwoleniem ma zakres znaczeniowy szerszy niż miejsce świadczenia usług, niemniej, jak już wskazano, brak jednoznacznych przepisów ograniczających obszar działalności objętej zezwoleniem do terenu gminy powoduje, że badając decyzję z punktu widzenia „rażącego naruszenia prawa” trudno przypisać jej taką cechę.

Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosło o ponowne rozpatrzenie sprawy. Stowarzyszenie podtrzymało stanowisko, że w decyzji sprzecznie z prawem określono obszar działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt jako teren Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem Burmistrz Chełmka wydał decyzję z naruszeniem właściwości terytorialnej organu gminy Chełmek (władztwa gminy). Zwróciło uwagę na wyroki sądów administracyjnych: Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 22 września 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 559/15. Podkreśliło również, że interes i obowiązek gminy ogranicza się do jej obszaru, a interes przedsiębiorcy może wykraczać poza jej granice. Nadto, po zakończeniu działalności przez przedsiębiorcę, odpowiedzialność za sprowadzone na teren gminy zwierzęta bezdomne spada na gminę.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie w decyzji z 13 listopada 2015 r., znak: SKO.OŚ/4170/349/2015, na podstawie art. 7 ust. 6, art. 8 ust. 1 pkt 2, art. 9

ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 156 § 1, art. 157 § 1 i 2 i art. 158 § 1 w zw. z art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy.

W uzasadnieniu organ w pierwszej kolejności odniósł się do rozumienia w orzecznictwie i doktrynie pojęcia rażącego naruszenia prawa. Wskazał na trzy elementy charakteryzujące to pojęcie: oczywistość naruszenia, jasność treści naruszonego przepisu oraz charakter tego naruszenia. Jeżeli przepis prawa dopuszcza możliwość rozbieżnej jego interpretacji, to wybór jednej z nich nie może być oceniony jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa nawet wówczas, gdy zostanie ona później uznana za nieprawidłową albo, co zdarza się częściej, inna interpretacja zostanie uznana za słuszniejszą.

Organ podzielił stanowisko przedstawione w zaskarżonej decyzji. W szczególności podniósł, że przepis określający elementy zezwolenia, w tym w szczególności element obszaru działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy) wymaga dokonania wykładni i we wniosku o stwierdzenie nieważności kontrolowanej decyzji, a także wniosku o ponowne rozpatrzenia sprawy stowarzyszenie takiej wykładni dokonało. Rozstrzygając w trybie zwyczajnym postępowania (zainicjowanym odwołaniem od decyzji nieostatecznej), Kolegium rozważyłoby zaprezentowaną wykładnię, wydając orzeczenie merytoryczne w sprawie. Jednakże zaprezentowana wykładnia jest jedną z możliwych, poczynioną na gruncie niejasnych i niedoprecyzowanych przepisów w zakresie zezwoleń na przedmiotowy typ działalności. Powoduje to, że już z tego powodu nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa, gdyż stwierdzenie naruszenia prawa wymaga dopiero wykładni, a zatem nie jest jasne, oczywiste, widoczne na pierwszy rzut oka. Z uwagi na powyższe Kolegium ponownie uznało, iż w sprawie nie zaistniała przesłanka rażącego naruszenia prawa, która skutkowałaby stwierdzeniem nieważności kontrolowanej decyzji w części dotyczącej obszaru prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Odnosząc się do argumentacji przedstawionej we wniosku, organ zwrócił uwagę, że w wyroku z 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zadanie gminy polegające na zapobieganiu

bezdomności zwierząt winno się zamykać w granicach tej gminy. Nie precyzował tego obszaru w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Nadto, w wyroku z 22 września 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 559/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, że skoro odławianie bezdomnych zwierząt i ich umieszczanie w schronisku odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, to umocowanie to musi się ograniczać do terenu danej gminy, gdyż władztwo gminy odnosi się tylko do jej terytorium.

Przyjęcie innej interpretacji prowadziłoby do absurdalnych sytuacji, w których ustalałoby właściwość schroniska po miejscu znalezienia bezdomnego zwierzęcia. Profesjonalista, który odławia zwierzęta na terenie danej gminy jest w stanie wskazać miejsce odłowienia zwierzęcia oraz ustalić, czy jest to teren gminy, na której działalność prowadzi. Osoba postronna, która znajdzie bezdomne zwierzę, chcąc oddać je do schroniska uczyni to albo w najbliższym punkcie (niekoniecznie w tej samej gminie), albo też w takim miejscu, gdzie będzie jej to wygodne (czasami na drugim końcu kraju). Często też nie będzie w stanie wskazać dokładnego miejsca znalezienia zwierzęcia i właściwość schroniska trudno byłoby ustalić. W takim przypadku, z uwagi na niemożność przekazania zwierzęcia do wybranego przez siebie schroniska osoba taka musiałaby zwierzę porzucić przed bramą schroniska tak, aby zostało ono odłowione i umieszczone w schronisku zgodnie z właściwością. Zatem Kolegium stanęło na stanowisku, że o ile zadanie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami ogranicza się do gminy, gdzie te zwierzęta zostały zlokalizowane i odłowione, a następnie umieszczone w schronisku, to jednak zadanie prowadzenia schroniska nie może być ograniczone do terenu samej gminy, a winno swoją właściwością obejmować bezdomne zwierzęta pochodzące z całego kraju, które zostaną oddane do danego schroniska.

Kolegium stwierdziło również, że w sprawie nie dopatrzyło się innych przesłanek stwierdzenia nieważności.

Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, zarzucając naruszenie przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie przepisów postępowania, tj. art.

156 § 1 pkt 1 k.p.a., poprzez odmowę stwierdzenia w części nieważności decyzji, pomimo iż została ona wydana z naruszeniem przepisów o właściwości oraz naruszenie prawa materialnego, tj. art. 19 k.p.a., poprzez uznanie, że organ gminy nie narusza przepisów o właściwości miejscowej, wydając na obszar całego kraju zezwolenie na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W uzasadnieniu strona skarżąca wskazała, że zezwolenie wydane zostało z naruszeniem przepisów o właściwości miejscowej, bowiem zawiera sprzeczne z prawem określenie obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”, który wskazany został jako „teren Rzeczypospolitej Polskiej”, tj. teren wykraczający poza właściwość terytorialną organu Gminy Chełmek. Decyzja taka winna więc zostać unieważniona w części noszącej element naruszający prawo.

Strona skarżąca argumentowała, że zadanie publiczne gminy bynajmniej nie ogranicza się do wyłapywania bezdomnych zwierząt i umieszczania ich w schronisku, lecz obejmuje także bezterminową opiekę nad nimi po umieszczeniu w schronisku (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt i rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt z 26 sierpnia 1998 r.). Schroniska nie są więc niezależnymi od gmin instytucjami publicznymi, gwarantującymi opiekę każdemu, bez względu na pochodzenie bezdomnemu zwierzęciu. Są one jedynie wykonawcami publicznego zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki w imieniu i na rachunek konkretnych gmin. Te zaś zasadniczo, nie mogą finansować opieki nad zwierzętami pochodzącymi z innych gmin. Ten fakt wyznacza realną „właściwość” relacji gmina-schronisko, która powinna znajdować formalne odbicie w zezwoleniu, poprzez odpowiednie określenie miejsc pochodzenia zwierząt (tj. właśnie „obszaru działalności objętej zezwoleniem”).

Umieszczanie wyłapywanych bezdomnych zwierząt w dowolnych schroniskach, bez wiedzy i zgody gminy właściwej dla miejsca ujawnienia bezdomnego zwierzęcia oraz gminy właściwej dla położenia schroniska, nie gwarantuje im opieki, więc mija się z celem zadania publicznego. Często nawet mu zaprzecza, bo jest przyczyną znanych patologii, tj. nieznanego lub okrutnego losu wyłapywanych zwierząt. Gminne zadanie „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, które można było rozumieć (z braku

określeń ustawowych) jako usuwanie bezdomnych zwierząt dokądkolwiek, nie jest już (od 1 stycznia 2012 r.) zadaniem publicznym gmin (czego same gminy oraz samorządowe kolegia odwoławcze nadal zdają się nie dostrzegać). Mimo to, w tej samej decyzji o zezwoleniu na prowadzenie schroniska Burmistrz Chełmka zawarł również zezwolenie na „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami”, co jest przede wszystkim nielogiczne, albowiem nie ma potrzeby by Miasto Chełmek chroniło się „przed” bezdomnymi zwierzętami, skoro równocześnie są one objęte opieką gminy w lokalnym schronisku, na podstawie ustawy o ochronie zwierząt, wobec czego nie stanowią zagrożenia.

Tak więc, wbrew twierdzeniom SKO, wożenie bezdomnego zwierzęcia do dowolnego schroniska „na drugim końcu kraju”, nie służy zapewnieniu mu opieki, tak jak to przewiduje ustawa, więc nie może być finansowane z publicznych pieniędzy. Praktyka taka jest sprzeczna z systemową wykładnią przepisów. Cytując wybiórczo wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, Kolegium pominęło ważną tezę tego wyroku” „stwierdzić trzeba, że dokonując wykładni użytego sformułowania "obszar działalności objętej zezwoleniem" Sąd I instancji pominął istotną dla powyższego kwestię, iż zezwolenie jest formą reglamentacji działalności gospodarczej prowadzonej w związku z nałożonym na gminę obowiązkiem zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywania”.

Wydawane przez organ gminy zezwolenia na prowadzenie schronisk przez przedsiębiorców są aktami stosowania prawa miejscowego, tj. uchwał rad gminnych o warunkach wydawania takich zezwoleń (art. 7 ust. 3 u.o.p.g.). Skoro prawo miejscowe gminy może być i z zasady jest różne od prawa miejscowego innych gmin, to również akty stosowania tego prawa nie mogą naruszać prawa innych gmin do uchwalania i stosowania właściwych sobie, często odmiennych, rozwiązań prawnych dotyczących zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki. Choćby z tego powodu określany w zezwoleniach obszar działalności schronisk nie może przekraczać obszaru obowiązywania prawa miejscowego właściwej gminy.

Przepis art. 11 ust. 1 u.o.z. nakłada na gminy obowiązek zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki, bez rozróżniania czy zwierzęta te znajdują się na swobodzie, czy też zamknięte są w jakimś schronisku na terenie danej gminy. Gmina Chełmek jest

zatem formalnie odpowiedzialna za wszystkie zwierzęta bezdomne zgromadzone w schronisku położonym na jej terenie. Jednocześnie nie sposób przypisać Gminie Chełmek ustawowego obowiązku finansowania opieki nad zwierzętami pochodzącymi z innych gmin (co jest możliwe jedynie w przypadku porozumień międzygminnych i związków gmin). Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w przypadku niewłaściwej opieki nad zwierzętami w schronisku albo nagłego zakończenia jego działalności z takich czy innych (również losowych) przyczyn. A więc także z tego powodu pojęcie „obszaru działalności” oczywiście nie może być zakreślone szerzej niż obszar Gminy Chełmek, a musi być rozumiane tak samo, jak rozumiane jest konsekwentnie w u.c.p.g. w odniesieniu do innych usług komunalnych (np. art. 3 ust. 2 pkt 8, art. 4 ust. 2 pkt 7 i 8, art. 6 ust. 4a, art. 6d ust. 2, art. 6k ust. 1 pkt 1, art 7 ust. 5 u.c.p.g.), tj. jako terytorium obejmujące część gminy lub całą gminę.

Wyrwane z kontekstu stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z 17 marca 2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, odnośnie obszaru działalności objętej zezwoleniem stanowi dla Kolegium podstawę do stworzenia fikcji, jakoby istniały osobno zezwolenia na „prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt” oraz zezwolenia na „zapobieganie bezdomności zwierząt”. Bo tylko dla tej przyczyny Kolegium odmiennie formułuje znaczenie „obszaru” w zezwoleniu na „prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt” oraz w zezwoleniu na „zapobieganie bezdomności zwierząt”. Zestawienie zapisu z art. 3 ust. 2 pkt 14 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z treścią art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wskazuje, że merytoryczną treść ma tylko zadanie z u.o.z., a zadanie z u.c.p.g. jest jej pozbawione, a opisane tylko poprzez odesłanie do u.o.z. To właśnie przepisy u.o.z. wprost nakazują gminom opiekowanie się bezdomnymi zwierzętami w schroniskach, które mogą być prowadzone — między innymi — przez przedsiębiorców. Natomiast zadanie „zapobiegania bezdomności zwierząt” określone w u.c.p.g. nie zakłada prowadzenia schronisk, ani udzielania zezwoleń przedsiębiorcom na ich prowadzenie. Zadanie to samo w sobie nie zakłada bowiem żadnej działalności regulowanej przedsiębiorców, która wymagałaby wydawania zezwoleń przez organ gminy. Merytorycznie nie są to zatem dwa odrębne zadania, a organ gminy nie wydaje żadnych zezwoleń na zadanie „zapobiegania bezdomności zwierząt”. Wobec tego nietrafne i bezprzedmiotowe są rozważania SKO na temat

określenia w takich nieistniejących i nieprzewidzianych prawem zezwoleniach, obszaru działalności polegającej na zapobieganiu bezdomności zwierząt.

Wreszcie strona skarżąca wskazała, że stanowisko Kolegium jest sprzeczne z poglądem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w wyroku z 31 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1477/13.

Wobec wszystkich powyższych uwarunkowań prawnych, w jakich działają schroniska dla bezdomnych zwierząt, określenie obszaru działania schroniska w zezwoleniu Burmistrza Chełmka jako „teren Rzeczypospolitej Polskiej” jest ewidentnym naruszeniem przepisów o własności.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie wniosło o oddalenie skargi i podtrzymało swoje stanowisko w sprawie.

W piśmie z 7 marca 2016 r. uczestnik Jarosław Kołodziejczyk wniósł o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył co następuje:

Stosownie do przepisu art. 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), zwanej dalej w skrócie p.p.s.a, sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki przewidziane w ustawie. W ramach swej kognicji sąd bada czy przy wydawaniu aktu nie doszło do naruszenia prawa materialnego i przepisów postępowania administracyjnego, nie będąc przy tym związanym granicami skargi, stosownie do przepisu art. 134 § 1 p.p.s.a.

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy poczynić uwagi o charakterze ogólnym. Należy zatem wskazać, że postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji ma charakter nadzwyczajny, gdyż stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej stanowi wyjątek od kodeksowej zasady trwałości decyzji administracyjnych, wyrażonej w art. 16 kpa i z tego powodu przesłanki nieważnościowe wskazane w art. 156 § 1 kpa nie powinny być interpretowane rozszerzająco. Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji podlega odmiennemu rygorowi niż zwyczajne postępowanie odwoławcze. Przedmiotem postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest bowiem wyłącznie ustalenie, czy ostateczna decyzja administracyjna poddana

nadzorowi jest dotknięta którąkolwiek z wad wymienionych w art. 156 § 1 kpa. Postępowanie w trybie nieważnościowym nie ma zatem na celu wszechstronnego rozpoznania sprawy jak to ma miejsce w postępowaniu odwoławczym, ale jedynie ocenę wystąpienia podstaw nieważności z art. 156 § 1 kpa (wyrok WSA w Białymstoku z 3. 04. 2012 r. , sygn. akt II SA/Bk 25/12). O ile więc organ rozstrzygając w postępowaniu zwykłym ma obowiązek rozpoznać sprawę w jej całokształcie tj. zebrać wyczerpujący materiał dowodowy i wszechstronnie go ocenić, jak tego wymagają regulacje art. 7, 77 § 1 i 80 kpa, ustosunkowując się do stanowisk stron jeżeli dotyczą kwestii istotnych dla rozstrzygnięcia z punktu widzenia jego podstaw prawnych, to rozstrzygając w nadzwyczajnym postępowaniu nieważnościowym ocena organu jest ograniczona i polega na skontrolowaniu, czy zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji wymienione w art. 156 § 1 kpa. Nie rozpoznaje się wówczas sprawy w jej całokształcie, nie orzeka co do istoty sprawy w jej podstawowym przedmiocie, ponieważ postępowanie nadzwyczajne nie stanowi kontynuacji postępowania zwykłego, ale rodzaj sprawowanego nad nim nadzoru. W postępowaniu nieważnościowym organ orzeka wyłącznie co do nieważności decyzji albo jej niezgodności z prawem, zaś nie jest władny rozstrzygać o jakichkolwiek innych kwestiach dotyczących istoty sprawy (por. B. Adamiak, J. Borkowski Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. C.H. Beck 2009, s. 280 in.).

Zgodnie z treścią art. 156 § 1 kpa : organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną;
- 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Przechodząc do okoliczności rozpoznawanej sprawy trzeba zauważyć strona skarżąca, we wnioskach o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Chełmka z 4 grudnia 2014 r., znak: AGK.6140.23.2014 - orzekającej o zezwoleniu Jarosławowi Kołodziejczykowi prowadzącemu działalność pn.: Jarosław Kołodziejczyk Gabinet Weterynaryjny „Animal -Vet Zasolę” w Oświęcimiu na: (I) prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami – teren gminy Chełmek, (II) prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt przy ul. Jaworznickiej w Chełmku na nieruchomościach ewid. 99/2, 104, 105, 106/2, 111/2, 112, obręb Chełmek - teren Rzeczypospolitej Polskiej – zarzuciła naruszenie w zakresie przepisu art. 156 § 1 pkt 2 kpa tj.: wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa. W jej ocenie naruszenie to polega na określeniu obszaru prowadzenia działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt jako obszar Rzeczypospolitej Polskiej – z naruszeniem przepisów o właściwości miejscowej tj. rażące naruszenie przepisów: w tym art. 11 i 11a ustawy z 21 sierpnia 1997 o ochronie zwierząt (Dz. U. 2014, poz. 586), art. 9 ust. 1 pkt 2 , 7 ust. 1 ustawy z 13. 09. 1996 z o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r, poz. 250).

W doktrynie podkreśla się, że o tym czy, czy miało miejsce rażące naruszenie prawa decyduje przede wszystkim oczywistość jego naruszenia i zakres wpływu tego naruszenia na sposób załatwienia sprawy, przy czym żadna z powyższych okoliczności nie może stanowić samodzielnej przesłanki przemawiającej za nieważnością decyzji. Wskazuje się przy tym, że wstępnym warunkiem uznania, że nastąpiło naruszenie prawa o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 kpa musi być stwierdzenie, że w zakresie objętym konkretną decyzją administracyjną obowiązywał niewątpliwy stan prawny. Jeżeli zatem przepis prawa dopuszcza możliwość rozbieżnej jego interpretacji, to wybór jednej z nich nie może być oceniony jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art 156 § 1pkt 2 kpa nawet gdy zostanie ona później uznana za nieprawidłową, albo – co zdarza się częściej – gdy inna interpretacja zostanie uznana za słuszniejszą (R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, C.K. Beck 2005 s. 420-421) W orzecznictwie przyjmuje się, że nie stanowi rażącego naruszenia prawa błędna interpretacja przepisów składających się na podstawę prawną jeżeli jest to jedna z możliwych interpretacji przepisu (uzasadnienie uchwały NSA z 21. 04. 2008 r. I OPS 2/08,

ONSAiWA 2008, nr 5, poz. 76,) Wątpliwości interpretacyjne dotyczące podstawy prawnej nie uzasadniają stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa (por. wyrok NSA z 10.09. 2010, sygn. akt II OSK 1334/09)

Oceniając zaskarżoną decyzję SKO w Krakowie z 13.11. 2015 r. i poprzedzającą ją decyzję tego samego organu z 28. 09. 2015 r. wydane w postępowaniu nieważnościowym należy zauważyć, że Kolegium - odnosząc się do licznych i szczegółowo sprecyzowanych zarzutów wnoszonych w toku postępowania nieważnościowego - prawidłowo je rozważyło i oceniło wskazując, iż nie mogą być uwzględnione w nadzwyczajnym postępowaniu jakim jest tryb nieważnościowy. Kolegium prawidłowo uznało, że - wbrew zarzutom wniosków o stwierdzenie nieważności - decyzja zezwalająca Jarosławowi Kołodziejczykowi prowadzącemu działalność pn.: Jarosław Kołodziejczyk Gabinet Weterynaryjny „Animal -Vet Zasole” w Oświęcimiu na prowadzenie działalności w zakresie ochrony nad bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Chełmek oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt przy ul. Jaworznickiej w Chełmku - teren Rzeczypospolitej Polskiej - nie została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 pkt 2 kpa tj. nie została wydana z rażącym naruszeniem przepisów. Stwierdzić bowiem trzeba - wbrew zarzutom skargi, że Burmistrz Chełmka wydając przedmiotowe zezwolenie nie naruszył swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2016 , poz. 250, dalej w skrócie u.c.p.g.) na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie: ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (pkt. 3) i prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt (pkt 4 ab initio) wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zezwolenie takie stosownie do przepisu art 7 ust. 6 u.c.p.g. udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Jak wynika wniosku złożonego w dniu 24 listopada 2014 r. przez Jarosława Kołodziejczyka wystąpił on o zezwolenie na: prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt przy ul. Jaworznickiej w Chełmku, a zatem organem właściwym do wydania przedmiotowego zezwolenia jest Burmistrz Chełmka. W odniesieniu do obszaru działalności określonej jako ochrona przed

bezdolnymi zwierzętami wskazał, że obejmie teren Gminy Chełmek, natomiast zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt z siedzibą w Chełmku – obejmie teren Rzeczypospolitej Polskiej. W sprawie nie budzi wątpliwości i nie jest sporne, że wnioskowane schronisko znajduje się przy ul. Jaworznińskiej w Chełmie. Decyzja burmistrza Chełmka z 4 grudnia 2014 r. orzekająca o ww. zezwoleniu wiąże się z obowiązkiem gmin w zakresie zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie (zadanie własne gmin wskazane w art. 11 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 856 ze zm., w skrócie u.o.z.). W przepisie art. 11a cyt. ustawy o ochronie zwierząt zostały określone zasady realizacji obowiązku opieki nad bezdomnymi zwierzętami, która zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. obejmuje: 1. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2. opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt; 3. Odławianie bezdomnych zwierząt; 4. obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5. poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6. usypianie ślepych miotów; 7. wskazywanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8. zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Powyższe obowiązki ulegają konkretyzacji w uchwale rady gminy, w której określa się corocznie program opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności (art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt).

Przyjęta zasada z art. 11 ust. 1 u. o. z wskazuje zatem, że obowiązkiem gminy jest zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywanie. Interpretacja tych obowiązków wymaga interpretacji nie tylko co do wzajemnego zakresu tych powiązanych ze sobą dwóch obowiązków, ale także co do obszaru działalności polegającej na wykonywaniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywaniem. W szczególności liczne wątpliwości interpretacyjne wiążą się z kwestią zapewnienia przez poszczególne gminy opieki bezdomnym zwierzętom, z czym związane jest ściśle prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt. Mając to na uwadze należy wskazać, że zarówno prowadzenie schronisk jak wyłapywanie zwierząt (a także inne działania wskazane w art. 11a ust. 2 są istotne dla realizacji obowiązku wykonywania opieki przez poszczególne gminy nad zwierzętami

bezdomnymi. Ponieważ to na każdej gminie ciąży obowiązek zapewnienie opieki znajdującym się na jej terenie bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie. Wątpliwości pojawiają się w odniesieniu do sposobu rozumienia obszaru działalności schronisk dla bezdomnych zwierząt, które uczestnicząc w wykonywaniu ciążącego na poszczególnych gminach obowiązku opieki nad bezdomnymi zwierzętami co do zasady obejmują zakresem swojej działalności obszar gminy.

Na taką interpretację naprowadzają wskazane wyżej przepisy, w tym art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt dotyczące określania przez radę gminy w drodze uchwały programu opieki nad zwierzętami. Wykładnia celowościowa przepisu art. 11a ustawy, który należy interpretować w powiązaniu z art. 11, prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wyłapywaniu właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań. Dlatego też, uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ustawy, powinna zawierać elementy wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 1-8, jako obligatoryjne i możliwie skonkretyzowane. Ponadto, powinna wskazywać sposób postępowania w określonych sytuacjach, podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań, a także sposób i źródła finansowania tej opieki. W szczególności wskazanie konkretnego schroniska, celem zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, czyli urealnienia opieki (ust. 2 pkt 1) realizowanej przez konkretną gminę. Zarazem jednak należy zważyć, że rygorystyczne powiązanie działań podejmowanych przez schroniska dla bezdomnych zwierząt z obszarem konkretnej gminy, nie jest bynajmniej oczywiste, chociażby ze względu na konieczność realizacji podstawowego obowiązku polegającego na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt w sytuacji gdyby do schroniska zostało przekazane bezdomne zwierzę spoza terenu danej gminy np. gminy Chełmek. Przykładowo gdy zwierzę zostało znalezione na terenie innej gminy, ale na skutek różnych okoliczności zostało dostarczone do gminy Chełmek. Możliwe są w tym zakresie równe sytuacje życiowe, np. zwierze zostanie znalezione poza terenem gminy Chełmek i oddane do schroniska dla bezdomnych zwierząt w Chełmku. Należy zważyć, że także ze względu na obowiązek określony w art. 11a ust. 2 pkt 5 (poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt) możliwe jest szersze wykładanie

obszaru działania schroniska celem umożliwienia adopcji bezdomnych zwierząt znajdujących się w schronisku w Chełmku także osobom spoza terenu gminy Chełmek.

W tym kontekście zarzuty skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie wskazujące na odmienną wykładnię „obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt”, która zawężyła to wyrażenie do terenu gminy - niezależnie od oceny ich poprawności interpretacyjnej i dopuszczalności na gruncie wykładni językowej i pozajęzykowej - nie mogły odnieść skutku w postępowaniu nieważnościowym. Nie może bowiem stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji przyjęta przez organ wykładnia przepisu, co do którego stosowany jest również inny rodzaj interpretacji. Z samego bowiem faktu, że strona skarżąca nie akceptuje wykładni art. 9.ust. 2 ustawy u.c.p.g dokonanej przez Burmistrza Chełmka w odniesieniu do obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt w Chełmku przy ul. Jaworznickiej nie można bowiem stwierdzić nieważności decyzji Burmistrza Chełmka z 4 grudnia 2014 r. o udzieleniu zezwolenia Jarosławowi Kołodziejczykowi – Gabinet Weterynaryjny „Animal-Vet Zasole” w Oświęcimiu na prowadzenie tego ww. schroniska dla bezdomnych zwierząt.

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 własnoręcznie podpisany
Za zgodność
Starszy Sekretarz Sądowy

Jolanta Adamska