

ODPIS

Sygn. akt II GSK 5652/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Joanna Zabłocka

Sędzia NSA

Joanna Sieńczyło-Chlabicz

Sędzia del. WSA

Cezary Kosterna (spr.)

Protokołant

Jerzy Stelmaszuk

po rozpoznaniu w dniu 6 lutego 2019 r.

na rozprawie w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej **Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie**

od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach**

z dnia 1 września 2016 r. sygn. akt II SA/Ke 417/16

w sprawie ze skargi **Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie**

na decyzję **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach**

z dnia 23 lutego 2016 r. nr SKO.OŚ-60/184/7/2016

w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt

oddala skargę kasacyjną



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Beata Okulska

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyrokiem z 1 września 2016 r. sygn. akt II SA/Ke 417/16 oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie (dalej: Skarżący lub Stowarzyszenie) na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach (dalej SKO lub Kolegium) z 23 lutego 2016 r. znak SKO.OŚ.-60/184/2016 w przedmiocie stwierdzenia nieważności zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej.

Sąd I instancji orzekł w następującym stanie sprawy:

Stowarzyszenie wystąpiło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kunów nr 1/21 z 21 grudnia 2012 r. zezwalającej przedsiębiorcy Zakład Unieszkodliwienia Odpadów „JANIK” Sp. z o.o. na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w Janiku ul. Borowska 1. Stowarzyszenie zarzuciło organowi, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, tj. art. 8 ust. 1 pkt 2 oraz art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2013 poz. 1399 ze zm., dalej: ustawa lub ustawa o utrzymaniu porządku w gminach) poprzez niewskazanie wymaganego prawem obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”. Zdaniem Stowarzyszenia zapis zawarty w pkt II.2 kwestionowanej decyzji: „działalność prowadzona jest na terenie, do którego przedsiębiorca posiada tytuł prawny (własność), na działkach oznaczonych nr 483 i 485 przy ul. Borowskiej 1 w Janiku”, dotyczy jedynie miejsca świadczenia usług, które to pojęcie ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyraźnie odróżnia od obszaru działalności. Wobec nieokreślenia obszaru działalności dochodzi do zjawiska nieograniczonego przyjmowania do jednego schroniska zwierząt z wielu gmin i tym samym ich przepelnienia.

Samorządowe Kolegium Odwoławczego decyzją z 9 grudnia 2015 r. odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kunów z 21 grudnia 2012 r.

Wnosząc o ponowne rozpoznanie sprawy Stowarzyszenie podniosło, że pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, w przypadku schronisk dla zwierząt jest rozumiane jednolicie w orzecznictwie i nie wymaga wykładni. Skoro w kwestionowanym zezwoleniu w ogóle nie określono jakiegokolwiek obszaru (a jedynie wskazano miejsce świadczenia usług), to oczywiste jest, że doszło do rażącego naruszenia art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu porządku w gminach, który jasno stanowi, iż „zezwolenie

Sygn. akt II GSK 5652/16

powinno określać przedmiot i obszar działalności, objętej zezwoleniem". W ocenie Stowarzyszenia, ustalenie tego faktu nie wymaga wykładni prawa, można go stwierdzić poprzez proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu. Strona podniosła, że uzasadnienie organu opiera się na odosobnionym poglądzie WSA w Łodzi, który w wyroku z 13.11.2013 r. sygn. akt II SA/Łd 558/13 uznał, że pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” jest tożsame z pojęciem „miejsca położenia schroniska”, pomijając stanowisko zaprezentowane przez NSA w wyroku z 17.03.2015 r. sygn. akt II OSK 2136/13, gdzie Sąd przesądził zarówno kwestię zasadności rozróżnienia „obszaru”, od „miejsca”, jak i kwestię samego rozumienia „obszaru”. Zdaniem Stowarzyszenia, brak obowiązkowego określenia przez organ obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt skutkuje omijaniem celu, w jakim ta działalność została poddana regulacji, tj. ochrony nadrzędnego interesu publicznego przejawiającego się m.in. w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i zdrowiu zwierząt (art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z 4.03.2010 r. o świadczeniu usług na terytorium RP).

Decyzją z dnia 23 lutego 2016 r. SKO utrzymało w mocy swoją wcześniejszą decyzję.

SKO wskazało, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera definicji legalnej pojęcia „obszar działalności”, dlatego termin ten podlega interpretacji.

Uzasadniając odmowę stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji Kolegium powołało się na utrwalony w orzecznictwie pogląd odnośnie braku podstaw do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa, w sytuacji, gdy przepis prawa dopuszcza możliwość rozbieżnej jego interpretacji, nawet wówczas, gdy wybór jednej z wykładni zostanie później uznany za nieprawidłowy bądź inna interpretacja zostanie uznana za słusniejszą (por. wyrok NSA z 18.06.1997 r. sygn. akt III SA 422/96).

Stowarzyszenie zaskarżyło omówioną decyzję skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach. W skardze tej Stowarzyszenie podkreśliło, że jego wniosek nie opierał się na takiej czy innej wykładni pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, lecz na fakcie, iż zaskarżona decyzja nie zawiera określenia obszaru działalności schroniska. Ta wada, zdaniem Skarżącego, jest oczywista, widoczna na pierwszy rzut oka, a jej stwierdzenie nie wymaga wykładni prawa. Skoro ustawodawca jednoznacznie wymaga określenia w decyzji administracyjnej „obszaru działalności” o czym stanowi art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku

Sygn. akt II GSK 5652/16

w gminach, to pominięcie takiego określenia w decyzji jest rażącym naruszeniem prawa w myśl art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach oddalił skargę na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2016 poz. 1660, dalej: ppsa).

Sąd I instancji wskazał, że przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji jest ustalenie, że decyzja jest obarczona wadą kwalifikowaną. Zauważył, że wbrew twierdzeniom skarżącej, w zezwoleniu określono, że przedsiębiorca prowadzi działalność w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w Janiku, ul. Borowska 1, a określając wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem (pkt 4 ust. 1 art. 9 cyt. ustawy) doprecyzowano, że działalność jest prowadzona na terenie, do którego przedsiębiorca posiada tytuł prawny (własność), na działkach oznaczonych nr 483 i 485 przy ul. Borowskiej 1 w Janiku. Zdaniem Sądu, z uwagi na specyfikę regulacji nie można uznać, że zezwolenie nie zawiera wymogu określenia obszaru działalności objętej zezwoleniem, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu porządku w gminach. WSA zauważył, że przepisy ustawy, w oparciu o którą wydano przedmiotowe zezwolenie nie zawierają ustawowej definicji „obszaru działalności objętej zezwoleniem”. Już z tego względu w zależności od interpretacji tego pojęcia można ustalić, czy w kwestionowanym zezwoleniu wspomniany wymóg został spełniony, czy też, jak uważa skarżące Stowarzyszenie, został on pominięty. W realiach niniejszej sprawy, sprowadzenie rażącego naruszenia prawa wyłącznie do oceny, czy brak użytego przez ustawodawcę w zezwoleniu wyrażenia „obszar działalności” nie spełnia formalnego wymogu przewidzianego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy jest zatem nieuprawnione. Zresztą stanowisko Skarżącego nie jest konsekwentne, skoro w dalszej części uzasadnienia skargi wywodzi, że kwestionowane zezwolenie na prowadzenie schroniska nie zawiera określenia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, a jedynie „miejsce świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 ustawy), a zatem pośrednio dokonuje interpretacji tego pojęcia wskazując, że miejsce świadczenia usług nie może być uznane za obszar działalności objętej zezwoleniem. Dalej WSA wskazał, że 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.

Zdaniem WSA nie zasługuje na aprobatę zaprezentowana przez stronę skarżącą interpretacja pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem”, wykluczająca rozumienie pod tym pojęciem 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. 2003 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. 2008 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 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. Sąd I instancji powołał się na orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym wyrok NSA z 23 października 2015 r. sygn. akt II OSK 390/14.

Stowarzyszenie zaskarżyło omówiony wyrok w całości skargą kasacyjną. Wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi, ewentualnie o przekazanie sprawy WSA do ponownego rozpoznania, oraz o zasądzenie na rzecz Skarżącego kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciło:

1. Naruszenie prawa materialnego, to jest art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez jego niewłaściwe zastosowanie, wyrażające się w nieuprawnionym przyjęciu, że wymóg

Sygn. akt II GSK 5652/16

prawny określenia w zezwoleniu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” budzi wątpliwości interpretacyjne i dlatego wymaga wykładni (a nie jego bezpośredniego zastosowania), przez co może być pominięty przy wydawaniu zezwolenia, oraz przez przyjęcie, że możliwe są różne wykładnie pojęcia „obszaru”, w tym również rażąco błędna, wyrażająca się w nieuprawnionym utożsamianiu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 ustawy), co skutkowało nieprawidłowym uznaniem przez WSA, że wskazanie „miejsca” jest jednym z możliwych sposobów opisanie „obszaru działalności”;

2. Naruszenie przepisów postępowania, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, to jest:

a) art. 134 § 1 ppsa przez nierozstrzygnięcie w granicach danej sprawy wyznaczonej zakresem skargi, tj. zaniechanie koniecznych rozważań na temat istnienia ustawowego obowiązku określenia w zezwoleniu „obszaru działalności objętej zezwoleniem”;

b) art. 151 ppsa w zw. z art. 145 § 1 pkt 2 ppsa przez oddalenie skargi wskutek nieprawidłowego ustalenia, że w sprawie nie wystąpiła przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach nie wniosło odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie posiada usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z art. 183 § 1 ppsa Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozważenie jedynie nieważność postępowania. Zważywszy, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 ppsa, Naczelny Sąd Administracyjny dokonał kontroli zaskarżonego wyroku w zakresie wyznaczonym podstawami skargi kasacyjnej.

Należy wskazać, że analogiczne sprawy były już przedmiotem rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z 13 czerwca 2018 r. sygn. II OSK 1757/16 i II OSK 1998/16 oraz z 1 sierpnia 2018 r. sygn. II OSK 2261/16

Wbrew odmiennemu stanowisku wnoszącego skargę kasacyjną, Sąd I instancji nie mógł naruszyć w kontrolowanym postępowaniu art. 151 w zw. z art. 145 § 1 pkt 2 ppsa. W niniejszej sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach zaskarżoną decyzją odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kunów (dalej: Burmistrz). Przyjęcie przez Sąd I instancji wadliwości powyższej

decyzji ze względu na uznanie, że w sprawie zachodziła przesłanka do stwierdzenia nieważności decyzji z 19 stycznia 2015 r. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 kpa) nie mogło prowadzić do wydania przez Sąd orzeczenia określonego w art. 145 § 1 pkt 2 ppsa. Kryterium wystąpienia przyczyny określonej w art. 156 kpa odnosi się bowiem do decyzji stanowiącej przedmiot skargi a nie rozstrzygnięcia, które zaskarżoną decyzją było badane pod kątem zaistnienia w nim przesłanki nieważności.

Niezasadny był również zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 134 § 1 ppsa. W złożonej skardze Stowarzyszenie wskazało na brak formalnego zamieszczenia w decyzji Burmistrza tego elementu zezwolenia, który odnosi się do określenia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”. W świetle treści skargi powyższy błąd miał stanowić zasadniczą wadliwość kwestionowanej decyzji, niezależnie od błędnego sposobu rozumienia obszaru, na jakim działalność schroniska jest prowadzona. Zastrzeżenie dotyczące zaniechania zamieszczenia przez Sąd I instancji niezbędnych rozważań wyznaczonych zarzutem skargi powinno wskazywać na naruszenie przez Sąd art. 141 § 4 ppsa poprzez wykazanie, że podnoszony brak w świetle treści postawionego zarzutu i jego znaczenia dla prawidłowości wydanego orzeczenia nie stanowi „wyjaśnienia” podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Art. 134 § 1 ppsa nakazuje wydane przez sąd administracyjny rozstrzygnięcie odnieść do „granic sprawy”. Nie może budzić zaś wątpliwości, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wydany w kontrolowanym postępowaniu granice te w pełni respektował, skoro kontrolą legalności objęta została decyzja wydana w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kunów, zgodnie z treścią złożonej przez stronę skarżącą skargi, a jednocześnie wyrażona w tym orzeczeniu przez Sąd ocena prawna skupiała się wyłącznie na prawidłowości zastosowania w sprawie art. 156 § 1 kpa. Na tle zarzucanego przepisu w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że rozstrzygnięcie „w granicach danej sprawy” oznacza, że sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania legalności innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę, czego strona skarżąca w żaden sposób w sprawie nie podważyła, sprowadzając swoje zastrzeżenia wyłącznie do sposobu odniesienia się do postawionych przez siebie zarzutów. W tym zaś zakresie Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest zauważyć, że stanowisko zamieszczone w zaskarżonym wyroku powinno być odczytywane jako pełna aprobata dla poglądu Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, który to pogląd obejmował również stwierdzenie braku podstaw stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza.

Przesądzała o tym analiza brzmienia pkt. 1 rozstrzygnięcia decyzji określającego warunki wydanego zezwolenia, w którym organ jednoznacznie podał, że określa w decyzji „obszar działalności objętej zezwoleniem”. Zarzut Stowarzyszenia dotyczący nieokreślenia w decyzji Burmistrza obszaru działalności objętej zezwoleniem został oparty na samodzielnie przyjętym przez stronę założeniu, że wadliwość określenia treści tego elementu zezwolenia czyniła go niejako nieistniejącym, czego Wojewódzki Sąd Administracyjny jednakże nie podzielił. Konsekwencją powyższego było uczynienie przedmiotem prowadzonych przez Sąd dalszych merytorycznych rozważań wyłącznie zagadnienia związanego z interpretacją pojęcia „obszaru działalności” jako podstawy nieważności udzielonego zezwolenia, gdyż brak było potrzeby szerszego dowodzenia, iż zawarta w aktach sprawy decyzja administracyjna posiada inną treść aniżeli jej zmaterializowana postać na to wskazuje.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia przez Sąd I instancji wskazanego w podstawie skargi kasacyjnej przepisu prawa materialnego. Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że Sąd I instancji nie mógł się dopuścić zarzucanej obrazy art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu porządku w gminach, albowiem w treści uzasadnienia wyroku Sąd przypisywanego temu przepisowi przez wnoszącego skargę kasacyjną znaczenia nie potwierdził. Analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku wskazuje w sposób niewątpliwy na to, że Wojewódzki Sąd Administracyjny ani nie przyjął, by wymóg prawny określenia w zezwoleniu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” mógł zostać pominięty, ani by obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt (określony w zezwoleniu) mógł być traktowany jako równoważny miejscu świadczenia usług przez schronisko w znaczeniu przyjętym w art. 7 ust. 6 cyt. ustawy. Istotne wątpliwości, jakie się nasuwają w odniesieniu do poprawności konstrukcji postawionego Sądowi I instancji zarzutu naruszenia prawa materialnego mają związek z niewystarczającym dostrzeżeniem przez wnoszącego skargę kasacyjną tego, że przedmiotem kontroli sądowej było rozstrzygnięcie wydane w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, co powinno, przynajmniej w założeniu, determinować sposób formułowania zarzutu skargi kasacyjnej. We wskazanym postępowaniu ustalenia organu nadzoru nakierowane są na stwierdzenie, czy kwestionowana decyzja nie zawiera wad kwalifikowanych (art. 156 § 1 kpa) nakazujących wyeliminowanie jej z obrotu prawnego. Wprawdzie wady związane z naruszeniem przez organ administracji publicznej prawa materialnego uznawane są za zasadniczą postać wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 kpa), tym niemniej nie da się organowi nadzoru odmawiającemu stwierdzenia

nieważności decyzji przypisać błędu wyłącznie wskutek wykazania, że przyjęta w postępowaniu zwyczajnym wykładnia przepisu prawa materialnego była nieuprawniona, nawet gdy błąd ten miał charakter oczywisty. Niesporne bowiem pozostaje, że w zaskarżonym wyroku Sąd określił kryteria, którymi organ nadzoru w tym zakresie powinien się kierować, uznając decyzję za wydaną z rażącym naruszeniem prawa. W niniejszej sprawie Stowarzyszenie tego kierunku wykładni nadawanej art. 156 § 1 pkt 2 kpa ze względu na dostrzeżone w tym przepisie kryteria limitujące stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w żaden sposób nie zakwestionowało, co wynika z nieobjęcia tego przepisu podstawą złożonej skargi kasacyjnej (błędna wykładnia art. 156 § 1 pkt 2 kpa). Brak powołania się na naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 kpa poprzez jego błędne zastosowanie oznacza, że Stowarzyszenie nie zakwestionowało również skutecznie wniosków, które Sąd wywiódł na tle zastosowania przesłanki określonej w art. 156 § 1 pkt 2 kpa w odniesieniu do przypisywanego naruszenia przez Burmistrza art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu porządku w gminach. Sprowadzenie zarzutu skargi kasacyjnej do wykazania, że pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” ma określone znaczenie prawne, którym Burmistrz w sprawie udzielenia zezwolenia nie posłużył się, nie koresponduje bowiem w pełni z przedmiotem kontrolowanej sprawy, w której kluczowe znaczenie ma nie tyle potwierdzenie stanu niezgodności decyzji z prawem, co określenie charakteru zaistniałej w decyzji wady.

Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że argumentacja sformułowana w rozpoznawanej skardze kasacyjnej w żadnym jej miejscu nie nawiązała do treści art. 156 § 1 pkt 2 kpa poprzez wskazanie, że zastosowanie tego przepisu w niniejszej sprawie obarczone jest określoną wadliwością. Ścisła łączność zachodząca pomiędzy podstawą prawną orzekania w przedmiocie nieważności decyzji (art. 156 § 1 kpa) a przepisami stanowiącymi podstawą prawną wydania decyzji w postępowaniu zwyczajnym czyni z tego względu postawiony Sądowi I instancji zarzut naruszenia prawa materialnego nieusprawiedliwionym. Skarga kasacyjna jest sformalizowanym środkiem odwoławczym, toteż sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny kontrola dokonanej przez Sąd I instancji wykładni przepisów prawa materialnego ma również charakter sformalizowany w tym sensie, że odbywa się wyłącznie w granicach przytoczonych podstaw kasacyjnych (art. 176 § 1 pkt 2 ppsa). Autor rozpatrywanej skargi kasacyjnej tego wymogu nie miał na uwadze, albowiem zrównał proces oceny prawidłowości zastosowania prawa materialnego w postępowaniu zwyczajnym i nadzwyczajnym, pomimo tego, że w postępowaniu w sprawie stwierdzenia

Sygn. akt II GSK 5652/16

nieważności decyzji ocena ta przebiega w inny sposób, a ponadto musi uwzględniać inne wartości aniżeli wyłącznie potrzebę doprowadzenia do zgodności działania organu administracji z treścią przepisu prawa. Zasada praworządności obejmuje swoją treścią również obowiązujące reguły eliminacji wadliwych decyzji administracyjnych i respektowanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny konieczności analizy spornej decyzji Burmistrza przez pryzmat tychże reguł nie może być poczytywane, jak przyjmuje strona skarżąca, jako „dyktat WSA”, który „uniemożliwia jakąkolwiek dyskusję”.

Wnoszący skargę kasacyjną powinien mieć na uwadze, że nawet potwierdzenie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie rozpoznającym niniejszą skargę, że obszar działalności objętej zezwoleniem, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu porządku w gminach, powinien być rozumiany jako obszar szerszy, wykraczający poza miejsce prowadzenia działalności gospodarczej (do którego prowadzący schronisko powinien mieć tytuł prawny) nie mogła prowadzić do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy. Warunkiem takiego rozstrzygnięcia było bowiem wykazanie przez skarżącego – co ze względu na treść skargi kasacyjnej nie nastąpiło – że poddawanemu interpretacji przepisowi w świetle powszechnie przyjętych dyrektyw jego wykładni - ze względu na jego jednoznaczność - nie mogło zostać nadane odmiennie znaczenie. Warunek nie miał szans zostać spełniony, uwzględniając, że w wyroku WSA w Łodzi z 13 listopada 2013 r. sygn. II SA/Łd 558/13, od którego skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z 23 października 2015 r. sygn. II OSK 390/14, Sąd przyjął, że pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy) należy odnosić nie tyle do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, ale wyłącznie do miejsca położenia schroniska jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom. Chodzi zatem o usytuowanie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko. Przedstawiona interpretacja, jak trafnie przyjął Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku, wskazuje na to, że tej części rozstrzygnięcia organu administracji, która realizuje wymóg z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu porządku w gminach, nie może zostać przypisana kwalifikowana wadliwość ze względu na nieprawidłowe określenie obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt objętej zezwoleniem.

W tych warunkach Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 ppsa, orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Beata Csińska
sekretarz sądowy