



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 września 2016 r.

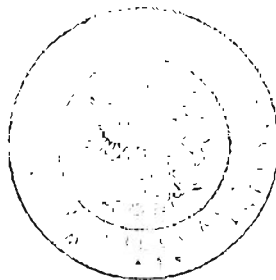
**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach**

w składzie następującym:

Przewodniczący	<b>Sędzia WSA Beata Ziomek (spr.)</b>
Sędziowie	<b>Sędzia WSA Magdalena Chraniuk-Stępiak, Sędzia WSA Jacek Kuza</b>
Protokolant	<b>Magdalena Niżnik</b>

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 września 2016 r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie  
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach  
z dnia 23 lutego 2016 r., znak: SKO.OŚ-60/184/7/2016  
w przedmiocie stwierdzenia nieważności zezwolenia na prowadzenie działalności  
gospodarczej

**oddala skargę.**



Właściwe podpisy na oryginale  
Za zgodność z oryginałem świadczy

z up. Kierownika Sekretariatu  
Wydziału II WSA w Kielcach

*Joanna Nowak*

## UZASADNIENIE

W dniu 7 sierpnia 2015r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt wystąpiło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kunów nr 1/21 z dnia 21 grudnia 2012r. 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 Obrona Zwierząt 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 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013r., poz. 1399 ze zm.) poprzez nie wskazanie 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 przepętnienia.

Samorządowe Kolegium Odwoławczego decyzją z dnia 9.12.2015r. odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kunów z dnia 21.12.2012r.

Od tej decyzji Stowarzyszenie Obrona Zwierząt złożyło wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, domagając się uwzględnienia swego żądania. Strona podniosła, 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 czystości i porządku w gminach, który jasno stanowi, iż „zezwolenie 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 dnia 13.11.2013r. 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 dnia 17.03.2015r. 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.inn. w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i zdrowiu zwierząt (art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z 4.03.2010r. o świadczeniu usług na terytorium RP).

Decyzją z dnia 23 lutego 2016r. znak: SKO.OŚ-60/184/7/2016 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach, po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt o ponowne rozpatrzenie decyzji własnej z dnia 9 grudnia 2015r. znak: SKO.OŚ-60/3331/212/2015 odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kunów nr 1/21 z dnia 21 grudnia 2012r. 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, zaskarżoną decyzję utrzymało w mocy.

W uzasadnieniu decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach wyjaśniło, że z rażącym naruszeniem prawa o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. mamy do czynienia wówczas, gdy decyzja nim dotknięta wywołuje skutki prawne nie dające się pogodzić z wymaganiami praworządności, gdy proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu prowadzi do wniosku, że pozostają one ze sobą w oczywistej sprzeczności.

Z ustaleń organu wynika, że Zakład Unieszkodliwiania Odpadów „Janik” Sp. z o.o. z siedzibą w Janiku jest spółką komunalną, której współnikami jest siedem gmin. Schronisko dla bezdomnych zwierząt wybudowane w 2011r. przyjmuje zwierzęta w sumie z terenu dziewięciu gmin, na podstawie zawartych umów. Kolegium wskazało, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera definicji legalnej pojęcia „obszar działalności”, dlatego termin ten podlega interpretacji. W przypadku zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, jak przyjął WSA w

Łodzi w wyroku z dnia 13.11.2013r. sygn. akt II SA/Łd 558/13 w podobnej sprawie, obszar działalności należy interpretować przez pryzmat pojęcia „schroniska dla bezdomnych zwierząt”, zdefiniowanego w art. 4 pkt 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt, zgodnie z którym jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi, spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. W ocenie Sądu, schronisko należy więc rozumieć jako obiekt, w którym bezdomne zwierzę znajdzie schronienie, bez względu na miejsce, miejscowość w którym zostanie odnalezione, odłowione czy też porzucone. Inne rozumienie tego pojęcia prowadziłoby do absurdalnej sytuacji, stojącej w sprzeczności z ideą powstania schronisk dla bezdomnych zwierząt, których celem jest przecież opieka nad zwierzętami, które nie mają właściciela, a co za tym idzie – stałego domu i opiekuna. Tym samym, w ślad za wyrażonym wyżej poglądem, Kolegium przyjęło, że termin o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odnosi się do miejsca położenia schroniska, a nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt.

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 k.p.a., 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 słuszniejszą (por. wyrok NSA z 18.06.1997r. sygn. akt III SA 422/96).

W skardze na powyższe rozstrzygnięcie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach Stowarzyszenie Obrona Zwierząt nie zgodziło się ze stanowiskiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, z którego wynika, że ponieważ przepisy nie zawierają definicji legalnej pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, to niewskazanie tego „obszaru” w treści zezwolenia, nie może stanowić rażącego naruszenia prawa. Skarżący podkreślił, 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 w gminach, to pominięcie takiego określenia w decyzji jest rażącym naruszeniem prawa w myśl art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Rozważanie orzecznictwa na temat interpretacji znaczenia tego pojęcia, według skarżącego, nie ma żadnego znaczenia dla bytu naruszenia wskazanego we wniosku.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach wniosło o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:**

Skarga nie jest zasadna, albowiem zaskarżone rozstrzygnięcie odpowiada prawu.

Zgodnie z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016r. poz. 1660), zwanej dalej p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania w sposób, który miał lub mógł mieć wpływ na wynik sprawy. Sądowa kontrola legalności zaskarżonych orzeczeń administracyjnych sprawowana jest przy tym w granicach sprawy, a sąd nie jest związany zarzutami, wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Dokonując tak rozumianej oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia, Wojewódzki Sąd Administracyjny nie dopatrył się w nim naruszeń prawa skutkujących koniecznością jego uchylecia lub stwierdzenia nieważności (art. 145 § 1 i 2 p.p.s.a.).

Należy zwrócić uwagę, że rozpoznawana sprawa prowadzona była w trybie nadzwyczajnym - dotyczącym stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej. Jego celem było ustalenie istnienia bądź braku istnienia przesłanek wskazujących na to, że kontrolowana w tym postępowaniu decyzja dotknięta jest wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Istotą postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności decyzji jest ustalenie, czy zachodzi którakolwiek z przesłanek nieważności, nie zaś merytoryczna kontrola podjętego w postępowaniu zwykłym

rozstrzygnięcia. W tej sytuacji również Sąd nie może prowadzić postępowania zmierzającego do skontrolowania legalności merytorycznej decyzji ostatecznej. Sąd winien jedynie ocenić, czy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach prawidłowo przyjęło, że w sprawie nie wystąpiły przesłanki wymienione w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji jest ustalenie, że decyzja jest obarczona wadą kwalifikowaną. Skarżące Stowarzyszenie konsekwentnie podnosi, że decyzja zezwalająca na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt została wydana w niniejszej sprawie z rażącym naruszeniem art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.), w myśl którego zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. W ocenie strony skarżącej rażące naruszenie tego przepisu wynika z faktu, że w kwestionowanej decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kunów nr 1/21 z dnia 21 grudnia 2012r. 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., pomimo jasno wyrażonego ustawowego obowiązku zawarcia w zezwoleniu pewnych nieodzownych treści, w ogóle pominięto określenie obszaru działalności schroniska. Z tego względu skarżąca uważa, że brak przesłanki formalnej oznacza, że pozbawiona zasadności jest analiza materialna pojęcia „obszaru”.

Powyższa argumentacja nie zasługuje na akceptację.

Przede wszystkim 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.

Poza sporem pozostaje okoliczność, 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 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 u.c.p.g.), a zatem pośrednio dokonuje interpretacji tego pojęcia wskazując, że miejsce świadczenia usług nie może być uznane za obszar działalności objętej zezwoleniem.

Należy zatem podkreślić, że na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. można stwierdzić nieważność decyzji jedynie w przypadku naruszenia prawa, któremu przypisać można charakter rażący. Jak się powszechnie przyjmuje, o rażącym naruszeniu prawa mówić można tylko wówczas, gdy proste zestawienie rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność. Oznacza to, że warunkiem uznania naruszenia przepisu za rażące jest istnienie jasno sformułowanej normy prawnej, której treść nie wymaga wykładni (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2010 r., I OSK 817/09). Nie może dlatego stanowić podstawy dla stwierdzenia nieważności decyzji przyjęta wykładnia przepisu, co do którego istnieje wyraźny spór w judykaturze, a różne sposoby interpretacji dają się uzasadnić z jednakową mocą (wyrok NSA z dnia 6 lutego 2006 r. o sygn. akt I FSK 439/05, ONSAIWSA 2007/1/13). Tym samym nie może przynieść oczekiwanego rezultatu żądanie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, zgłoszone w oparciu o nieakceptowaną przez stronę wykładnię art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto nie zasługuje na aprobatę zaprezentowana przez stronę skarżącą na gruncie niniejszej sprawy, 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. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.), gdzie w art. 4 pkt 25 zawarta jest regulacja, że jest to

miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniającymi warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.). Wspomniana ustawa definiuje również pojęcie "zwierzęta domowe" oraz "zwierzęta bezdomne" i pod ostatnim z nich kryje się definicja, zgodnie z którą są to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zwierzętami domowymi są zaś zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza.

Z przywołanych definicji wywieść należy, że schronisko należy rozumieć jako element stateczny definicji schroniska dla bezdomnych zwierząt, schronisko jako obiekt, w którym bezdomne zwierzę znajdzie schronienie, bez względu na miejsce, miejscowość, w której zostanie odnalezione, odłowione czy porzucone. Inne rozumienie omawianego pojęcia prowadziłoby do 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. Taki pogląd został wyrażony przez WSA w Łodzi w wyroku z dnia 13.11.2013r. sygn. akt II SA/Łd 558/13 (na tle analogicznej sprawy) i podzielony przez NSA w wyroku z dnia 23.10.2015r. sygn. akt II OSK 390/14, z którym to stanowiskiem w pełni zgadza się Sąd rozpatrujący niniejszą sprawę.

Przedstawiona interpretacja pojęcia "obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt" nie kłóci się z wynikającym z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy wymogiem, aby zezwolenie określało przedmiot i obszar działalności.

Wobec powyższego Sąd, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 1660), orzekł jak w sentencji.

Właściwe podpisy na oryginale  
Za zgodność z oryginałem świadczy:  
z up. Kierownika Sekretariatu  
Wydziału II WSA w Kielcach  
*Joanna Nowak*

