

Sygn. akt IV SA/Wa 2504/17



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 lutego 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Katarzyna Gołał
Sędziowie	sędzia WSA Joanna Borkowska, sędzia WSA Anna Falkiewicz-Kluj (spr.)
Protokolant	ref. Joanna Kicińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **13 lutego 2018 r.**
sprawy ze skargi **Stowarzyszenia Obrony Zwierząt** z siedzibą w Jędrzejowie
na **decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie**
z dnia **26 czerwca 2017 r.** nr **KOA 3394/Ni/15**
w przedmiocie **odmowy stwierdzenia nieważności decyzji**

oddala skargę



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Joanna Kicińska

referent

UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, dalej „SKO” z dnia 26 czerwca 2017 r. „znak: KOA 3394/Ni/15, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a. utrzymano w mocy decyzję własną decyzję z dnia 14 października 2015 r. nr KOA 2546/Ni/15 o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji nr 65/2015 z 4 maja 2015 r. Wójta Gminy Jabłonna zezwalającej Fundacji „Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Józefowie na prowadzenie działalności w zakresie schroniska dla zwierząt w Józefowie zlokalizowanego na działce o nr ew. 50, obręb Józefów II, gmina Jabłonna w części dotyczącej określenia obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Józefów.

Stan sprawy przedstawiał się w sposób następujący.

Pismem z dnia 13 sierpnia 2015 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z Jędrzejowa, dalej „skarżący”, „Stowarzyszenie”, wystąpiło o stwierdzenie nieważności w części decyzji nr 65/2015 z dnia 04.05.2015 r. Wójta Gminy Jabłonna zezwalającej Fundacji „Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Józefowie” na działalność na terenie Rzeczypospolitej Polskiej: prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt - w zakresie określenia obszaru działalności. Wskazano, że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Podniesiono, że obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt został wskazany z naruszeniem przepisów o właściwości, jako teren Rzeczypospolitej Polskiej, tj. wykraczający poza właściwość terytorialną Gminy Jabłonna. Dokonano analizy szeregu przepisów m.in. art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt - Dz. U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.), art. 75a ust. 1, ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej - Dz. U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.) wywodząc, iż zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt winno wskazywać obszar gminy Jabłonna, nie zaś teren Rzeczypospolitej.

Decyzją nr KOA 2546/Ni/I 5 z dnia 14 października 2015 r. wydaną na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 -7 kpa w związku z art. 158 k.p.a. SKO odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji nr 65/2015.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy złożył Skarżący.

SKO nie znalazło podstaw do zmiany wcześniejszej decyzji.

Stwierdziło, że przesłanki dopuszczające możliwość stwierdzenia nieważności zostały określone w art. 156 § 1 k.p.a., zgodnie z którym 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.

Istotą postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji jest konieczność ustalenia czy poddane ocenie rozstrzygnięcie organu nie zawiera wad określonych w art. 156 § 1 kpa, zaś w przypadku ustalenia, iż rozstrzygnięcie jest obarczone taką wadą obowiązkiem organu działającego w trybie nadzoru jest wyeliminowanie takiej decyzji z obrotu prawnego. Stwierdzenie nieważności decyzji powoduje, że decyzja ta traci swą moc obowiązującą wstecznie od dnia jej wydania. Istotą stwierdzenia nieważności decyzji jest to, że przesłanka będąca przyczyną stwierdzenia tej nieważności istniała już w dacie wydania tej decyzji, co oznacza, iż decyzja, której stwierdzono nieważność, wydana została niezgodnie z prawem obowiązującym w dacie jej wydania, przy czym niezgodność ta spełnia co najmniej jedną z przesłanek, ustawowo określonych, jako przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji (por. wyrok NSA z dnia 8 października 1999 r. sygn. akt IV SA 1646/97, Lex nr 48679). Tym samym przedmiotem postępowania nadzorczego nie jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy, która już została rozstrzygnięta kontrolowaną decyzją, ale jedynie ocena legalności wydanego rozstrzygnięcia, na gruncie obowiązujących w dacie jego wydawania przepisów, w kontekście ustalonego wówczas przez organy stanu faktycznego.

Materialnoprawną podstawę do wydania powyższej decyzji stanowiły przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. z 2013 r. Nr 1399 ze zm.) w zakresie dotyczącym udzielania zezwoleń na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Jak

wynika z art. 7 ust. 3 powołanej ustawy wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie powyższego zezwolenia określa rada gminy. Nadto, jak stanowi art. 7 ust. 6 powołanej ustawy zezwolenia wydawane są w formie decyzji administracyjnej, przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce świadczenia usług. Nadto, w art. 7 ust. 3 powołanej ustawy została zawarta delegacja dla Rady Gminy do określenia, w drodze uchwały, wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w powołanym powyżej przepisie.

Wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt winien spełniać wymogi określone w art. 8 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a więc zawierać imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie, oraz jego numer identyfikacji podatkowej (NIP); określenie przedmiotu i obszaru działalności; określenie środków technicznych, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem; informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem; proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności; określenie terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz zamierzonego czasu jej prowadzenia.

Prowadzenie schroniska dla zwierząt wymaga uzyskania zezwolenia organu właściwego ze względu na miejsce prowadzonej działalności, przy czym, rozstrzygnięcie organu w tym zakresie sprowadza się do ustalenia i ewentualnego sprawdzenia czy przedsiębiorca spełnia warunki, określone przepisami prawa, wymagane dla wykonywania działalności, objętej zezwoleniem.

Decyzja nr 65/2015 z dnia 4 maja 2015 r. Wójta Gminy Jabłonna, została wydana przez właściwy miejscowo i rzeczowo organ administracji publicznej i jest zgodna z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Odnosząc się do zarzutów strony skarżącej Kolegium nie stwierdziło, by powyższa decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, a więc była obarczona wadą, o której mowa w art. 156 pkt 1 pkt 1 kpa.

Stosownie do brzmienia art. 19 kpa organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej w całym toku

postępowania administracyjnego. Stosownie do art. 20 kpa właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania. W art. 156 § 1 pkt 1 kpa nie wprowadza się żadnego elementu kwalifikującego naruszenie właściwości, a wobec tego każdy taki przypadek, w odniesieniu do wszystkich rodzajów właściwości i niezależnie od jej podstaw, będzie przesłanką stwierdzenia nieważności. Tak więc naruszenie każdego rodzaju właściwości przez organ administracji przy wydawaniu decyzji administracyjnej powoduje nieważność decyzji, bez względu na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia. Przepisy o właściwości zaś mają charakter bezwzględnie obowiązujący, a organy z urzędu muszą przestrzegać swej właściwości.

W niniejszej sprawie, jak wynika z art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, a więc także na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt (art. 7 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy) udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Zatem właściwość rzeczowa i miejscowa organu wydającego zezwolenie została określona poprzez wskazanie miejsca świadczenia usług, w tym przypadku prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Tym samym, skoro przedmiotowe schronisko dla bezdomnych zwierząt znajduje się na obszarze gminy Jabłonna, to nie ulega wątpliwości, iż organem uprawnionym do wydania kwestionowanej decyzji był Wójt Gminy Jabłonna.

W ocenie Kolegium wskazany w pkt 1 b decyzji nr 65/2015 z dnia 4 maja 2015r. Wójta Gminy Jabłonna zapis, określający obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt jako teren Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowi naruszenia prawa o takim charakterze, który należy utożsamiać z wadą nieważności, określoną w art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.

Właściwość rzeczowa i miejscowa Wójta Gminy Jabłonna dotyczy wydania zezwolenia na prowadzenie - schroniska dla bezdomnych zwierząt zlokalizowanego na terenie gminy, a zatem jego działanie ogranicza się do ustalenia i ewentualnego sprawdzenia czy przedsiębiorca spełnia warunki, wynikające z przepisów prawa, umożliwiające wydanie zezwolenia. W zezwoleniu tym, jak wynika z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa się przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem, przy czym w pojęciu przedmiotu działalności mieścić się będzie prowadzenie usług w określonym miejscu

(schroniska dla bezdomnych zwierząt), zaś wskazanie obszaru działalności danego podmiotu wynikać będzie z charakteru jego działalności, w tym przypadku polegającej na świadczeniu pomocy bezdomnym zwierzętom.

W zakresie określenia obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt brak jest przepisów, które ograniczałyby tego rodzaju aktywność wyłącznie do obszaru gminy, na terenie której zostało zlokalizowane schronisko, zaś podmiot prowadzący schronisko, jako obszar działalności wskazuje teren Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym, zawężenie działalności dla takiego podmiotu tylko do obszaru gminy, na terenie której zamierza prowadzić schronisko dla bezdomnych zwierząt, z uwagi na brak przepisu prawa, wprowadzającego takie ograniczenie, stanowiłoby nieuzasadnioną, bo pozbawioną podstaw prawnych ingerencję organów administracji publicznej w swobodę wykonywania działalności.

Z zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji R.P. wynika reguła działania organów administracji na podstawie i w granicach prawa. Na gruncie postępowania administracyjnego zasadę tę wyraża art. 6 k.p.a. Działanie na podstawie prawa obejmuje dwa zasadnicze elementy, a mianowicie ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. Tym samym, wszelka ingerencja organów administracji publicznej w sferę prawnej działalności danego podmiotu musi wynikać z konkretnego, wyraźnie określonego przepisu prawa, nie zaś opierać się na domniemaniu istnienia danego obowiązku czy też uprawnienia.

Stąd też organ uznał, iż brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji nr 65/2015 z dnia 4 maja 2015 r. Wójta Gminy Jabłonna z uwagi na brak przepisów, zobowiązujących organ wydający przedmiotowe zezwolenie do ograniczania obszaru działalności schroniska wyłącznie do granic administracyjnych Gminy Jabłonna.

Z tej przyczyny zarzuty Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z Jędrzejowa, podnoszone we wniosku z dnia 13 sierpnia 2015 r. oraz we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, uznano za nieuzasadnione. Podniesiono, iż argumentacja strony skarżącej opiera się na domniemaniu istnienia obowiązku w zakresie ograniczenia obszaru działalności podmiotu, prowadzącego schronisko dla bezdomnych zwierząt, a zatem jej uwzględnienie, w odniesieniu do powyższego rozstrzygnięcia, prowadziłoby do naruszenia przywołanej powyżej zasady legalizmu.

Pojęcie obszaru działalności objętej zezwoleniem nie odnosi się miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, a wyłącznie do 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 I instancji 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 z późn. 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 z późn. 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.

W zakresie zarzutu Stowarzyszenia wydania decyzji na rzecz podmiotu, który nie jest przedsiębiorcą, albowiem, jak wynika z odpisu KRS Fundacja nie została umieszczona w ewidencji przedsiębiorców KRS, a więc obarczenia decyzji wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. - organ tego zarzutu nie podzielił. Zgodnie z brzmieniem art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. decyzja została skierowana do osoby będącej stroną w sprawie, a zatem rozstrzygnięcie organu, rozstrzygające o uprawnieniach lub obowiązkach zostało skierowane do właściwego podmiotu.

Na gruncie ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zostało zdefiniowane pojęcie przedsiębiorcy. Definicję

przedsiębiorcy zawiera art. 43¹ Kodeksu cywilnego przyjmując, iż przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której została przyznana przez przepisy ustawy zdolność prawna, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. W świetle art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą, a także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Cechą wyróżniającą przedsiębiorcę spośród podmiotów stosunków prawnych jest prowadzenie przez niego działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły, z tym zastrzeżeniem, że do działalności gospodarczej: budowlanej, handlowej i usługowej, oraz działalności zawodowej polegającej na świadczeniu usług stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zaznaczyć trzeba, że wyliczenie rodzajów działalności ma charakter jedynie przykładowy, gdyż w ich obrębie możliwe jest dokonywanie dalszych, wewnętrznych podziałów.

Jak wynika z art. 14 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą w dniu złożenia wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym. W przypadku działalności regulowanej, zgodnie z art. 64 ust. 1 powołanej ustawy, jeżeli dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną w rozumieniu niniejszej ustawy, przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeżeli spełnia szczególne warunki określone przepisami tej odrębnej ustawy i po uzyskaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej, z zastrzeżeniem art. 75. Wpisu do rejestru działalności regulowanej dokonuje się na wniosek przedsiębiorcy, po złożeniu przez przedsiębiorcę oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania tej działalności (art. 65 ust. 1 powołanej ustawy).

W świetle powołanych powyżej przepisów pojęcie przedsiębiorcy należy odnosić do tak do formy organizacyjnej przedsiębiorcy, charakteru prowadzonej działalności, jak również przepisów prawa, które wyznaczają prawne ramy funkcjonowania danego podmiotu.

W powyższej sprawie, jak wynika z odpisu KRS Fundacja „Schronisko dla Zwierząt w Józefowie” wpisana jest do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Jak wynika z akt sprawy, została ona wpisana do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt pod nr ew. 15/01/1531/IV/2017, co wynika z uchwały nr 261/VI/2013 Rady Warszawskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w Warszawie z dnia 26 listopada 2013 r. (k-31).

Działalność zakładów leczniczych dla zwierząt została szczegółowo uregulowana w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (tj. Dz.U. Z 2017 r. poz.188). Jak wynika z art. 16 ust. 1 tej ustawy prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.), zaś zakład leczniczy dla zwierząt świadczy usługi weterynaryjne po uzyskaniu wpisu do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt, zwanej dalej "ewidencją". Ewidencja jest rejestrem działalności regulowanej w rozumieniu przepisów ustawy, o której mowa w ust. 1. Tym samym, Fundacja „Schronisko dla Zwierząt w Józefowie” prowadzi działalność gospodarczą w zakresie usług weterynaryjnych, a zatem, w świetle powołanych powyżej przepisów, może być uznana za przedsiębiorcę, który mógł obiegać się o wydanie zezwolenia na prowadzeni schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Z tych względów organ II instancji nie znalazł podstaw do zmiany lub uchylecia decyzji organu I instancji.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wywiodło skarżące stowarzyszenie.

Kwestionowanej decyzji skarżący zarzuciło:

-naruszenie przepisu 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;

-naruszenie przepisu 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 z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W uzasadnieniu skargi skarżące stowarzyszenie podniosło, że zezwolenie wskazuje jako obszar działalności prowadzenia schroniska dla zwierząt teren Rzeczypospolitej Polskiej, tj. teren wykraczający poza właściwość terytorialną organu Gminy Jabłonna. Sprzeczne z prawem określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem powoduje, że zostało ono wydane z naruszeniem przepisów o właściwości miejscowej, tj. art. 19 k.p.a. Decyzja taka winna więc zostać unieważniona na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. w części noszącej element naruszający prawo (zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23.02.1998 r., sygn. akt I OPS 6/97, dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w części). Każde naruszenie właściwości powoduje konieczność stwierdzenia nieważności gdyż przepisy o właściwości mają charakter bezwzględnie obowiązujący, a organy administracyjne z urzędu muszą przestrzegać swojej właściwości. SKO dokonało wybiórczej oceny przepisów ustawy o utrzymaniu czystości. W niniejszej sprawie przedmiotowe schronisko dla zwierząt położone jest na obszarze Gminy Jabłonna, a więc uprawnionym do wydania decyzji był wójt tej gminy, co w sprawie miało miejsce. SKO nie stwierdza zatem naruszenia przepisów o właściwości, pomimo że obszar działalności objętej zezwoleniem określony jako teren Rzeczypospolitej Polskiej zawiera nie tylko teren Gminy Jabłonna, ale również teren 2477 pozostałych polskich gmin, na których obszarze Wójt Gminy Jabłonna nie ma żadnych zdolności do załatwiania spraw indywidualnych, a więc właściwości miejscowej. SKO umknęło, 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 z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt oraz wykonawcze rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt z dnia 26.08.1998 r.). Schroniska nie są więc niezależnymi od gmin instytucjami publicznymi, prowadzonymi przez przedsiębiorców w nieograniczony sposób chronionymi zasadą swobody wykonywanej działalności, gwarantującymi opiekę każdemu, bez względu na pochodzenie bezdomnemu zwierzęciu. Są one bowiem wykonawcami publicznego zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki w imieniu i na rachunek konkretnych 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 dowolnych wyłapywanych bezdomnych zwierząt w dowolnych schroniskach, często bez wiedzy i zgody 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.

Art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej stanowi zasadę, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawniają do wykonywania tej działalności na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Jednocześnie ust. 2 dopuszcza wyjątki od tej zasady, określone tylko w przepisach ustaw odrębnych i wyłącznie ze względu na nadrzędny interes publiczny. Taki właśnie wyjątek wprowadza art. 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., który w przypadku zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt nakazuje, aby w treści zezwolenia określony został obszar działalności objętej zezwoleniem. To jest właśnie przepis, który ogranicza tego rodzaju działalność gospodarczą. Jeśli ustawodawca z jakiś przyczyn nakazał wskazanie w zezwoleniu obszaru działalności nią objętej, to w żaden sposób wymóg ten nie może być zrealizowany w ten sposób, że organ gminy określi go jako teren RP, a więc najszerzej jak tylko można dla terenów podlegających polskiemu prawodawstwu. Oprócz rażącego naruszenia przepisów o właściwości, taka realizacja nakazu ustawodawcy jest bowiem fikcją i w rzeczywistości skutkuje omijaniem celu, w jakim działalność ta w ogóle została poddana regulacji, tj. ochrony nadrzędnego interesu publicznego. Definicja tego interesu, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 04.03.2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, upatruje go m. in. w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i zdrowiu zwierząt.

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.c.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.

Publiczny charakter tego żądania własnego oraz obowiązek spełnienia wymagań określonych w uchwale rady gminy uprawnia do stwierdzenia, że „obszar działalności objętej zezwoleniem” to obszar zmykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. W ten tylko sposób zapewniona zostanie realizacja zadania gminy polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt.

Zapadły na tle w/w orzeczenia NSA, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22.09.2015 r., sygn. akt II SA/Łd 559/15, tłumaczy to tak, że skoro odławianie bezdomnych zwierząt i ich umieszczanie w schronisku odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 1 a ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwanej dalej: u.o.z.), to umocowanie przedsiębiorcy do sprawowania opieki nad tymi zwierzętami w imieniu gminy musi się ograniczać do terenu danej gminy, gdyż władztwo gminy odnosi się tylko do jej terytorium:

SKO nie odniosło się do orzecznictwa przytoczonego we wniosku skarżącego o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Stanowisko SKO prezentowane w skarżonej decyzji jest sprzeczne z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 31.01.2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1477/13 (zapadłym w analogicznych okolicznościach faktycznych i identycznym stanie prawnym jak w niniejszej sprawie):

Odnosząc się do kwestii obszaru działania schroniska, który został określony jako teren całej Polski stwierdzono że zgodnie z art- 7 ust. 6 zezwolenia, o których mowa w ust. 1 udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Zatem powinno się odnieść możliwość prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt do terenu gminy Raclawice.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Skarga jest bezzasadna i podlega oddalaniu.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m.in. art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej jako: "P.p.s.a.", sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej

pod względem jej zgodności z prawem. Ponadto wskazać należy, że Sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą, ale rozstrzyga jedynie w granicach danej sprawy, jak stanowi art. 134 § 1 ustawy P.p.s.a. przy czym stosownie do art. 135 P.p.s.a.

Zadaniem organu prowadzącego postępowanie o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji jest ocena takiej decyzji pod kątem kwalifikowanej niezgodności z prawem, co wymaga ustalenia czy decyzja została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), lub czy wypełnienia inne przesłanki nieważnościowe określone w art. 156 § 1 K.p.a. Postępowanie takie - o stwierdzenie nieważności decyzji - ma zatem odrębną podstawę prawną i nie może być traktowane tak, jakby chodziło o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją ostateczną, rozstrzygającą o zastosowaniu przepisów prawa materialnego do danego stosunku administracyjno-prawnego. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 1996 r., sygn. akt. III ARN 70/95 OSNP 1996/18/258).

Zagadnienie rażącego naruszenia prawa było wielokrotnie przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ostatecznie utrwalił się pogląd, że o rażącym naruszeniu prawa decydują 3 przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki, które wywołuje decyzja (m.in. orzeczenie NSA z 9 lutego 2005 r. OSK 1134/04, Lex 165717).

Naczelnny Sąd Administracyjny wskazał przy tym, że oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności zarówno skutki gospodarcze jak i społeczne naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa. Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji jest wyjątkiem od obowiązującej w postępowaniu administracyjnym wyrażonej w art. 16 K.p.a. zasady trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej. A zatem nie jest

dopuszczalne "podciąganie" wypadków zwykłego naruszenia prawa pod naruszenie kwalifikowane, rażące, ani - tym bardziej - uznawanie za naruszające prawo w sytuacji - gdzie nie jest wyjaśnione, czy do naruszenia prawa w ogóle doszło. W konsekwencji takiego stanowiska w orzecznictwie sądownoadministracyjnymi utrwalił się pogląd, że dla ustalenia czy kontrolowana decyzja została podjęta z rażącym naruszeniem prawa nie wystarczy stwierdzenie, że dokonano błędnej wykładni prawa, ale niezbędne jest wykazanie, że przekroczenie prawa nastąpiło w sposób jasny i niedwuznaczny (tak m.in. WSA w Warszawie wyrok z dnia 4 marca 2004 r. IVSA 3121/02 Lex 156916).

Oceniając zaskarżoną decyzję wydaną w postępowaniu nadzorczym, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że nie zawiera wad uzasadniających konieczność jej wyeliminowania z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jej nieważności czy uchylenie (art. 145 P.p.s.a.).

Podstawowe zarzuty skargi sprowadzają się do twierdzenia, że decyzja nr 65/2015 została wydana przez organ niewłaściwy. Kwestie wcześniej podnoszone w odwołaniu dotyczące braku wpisu Fundacji do KRS, pojęcia przedsiębiorcy, wpisu Fundacji do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt na etapie skargi nie była kwestionowana. Sąd uznał zatem, że wywody organu II instancji w tym zakresie były dla strony przekonujące. Argumentacja na ten temat znajduje uzasadnienie w znajdujących się w aktach dowodach wymienionych przez organ II instancji.

Powracając do podstawowego zarzutu skargi niewątpliwie skarżący ma rację wywodząc, że naruszenie przepisów o właściwości, skutkuje w świetle art. 156 § 1 pkt 1 K.p.a. koniecznością stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Przepisy regulujące właściwość organów mają bowiem charakter bezwzględnie obowiązujący, a przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w art. 19 nakładają w związku z tym na organ obowiązek przestrzegania właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej.

Jak wynika z decyzji nr 65/2015 r z 4 maja 2015 r. decyzja ta została wydana na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1995 r. o utrzymaniu w czystości i porządku w Gminach oraz art. 104 i 107 K.p.a. Przepis art. 7 ust. 1 pkt 4 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania kwestionowanej decyzji (D.U. 2011, Nr 51, poz. 897), stanowił że prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt wymaga wydania zezwolenia. Zezwolenie to, na podstawie art. 7 pkt 6 tej ustawy wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce

świadczenia usług. A zatem determinantem właściwości danego podmiotu wydającego zezwolenie jest w tym wypadku miejsce położenia schroniska. Z niewłaściwością organu mielibyśmy zatem do czynienia gdyby zezwolenie zostało wydane przez wójta czy prezydenta, który nie byłby właściwy ze względu na miejsce położenia schroniska dla zwierząt (np. schronisko w Warszawie a zezwolenie wydane przez Prezydenta miasta Wrocławia). Tu mamy jednak inną sytuację. Jak trafnie wywodzi organ decyzja została wydana przez właściwego ze względu na miejsce prowadzenia schroniska Wójta Gminy Jabłonna. Niekwestionowane jest, że schronisko leży na terenie tej Gminy.

Jak wynika z pkt 1 a decyzji zezwalającej przedmiotem działalności jest prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Józefów II zlokalizowanego na działce o nr ew. 50, obręb 7 Józefów II, gmina Jabłonna. W pkt 1b decyzji mowa jest co prawda o tym, że obszarem działalności schroniska będzie teren Rzeczypospolitej Polskiej nie oznacza to jednak, że doszło do wydania decyzji z naruszeniem właściwości organu.

W ocenie Sądu, należy uznać, że miejscem świadczenia usług, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 6a ustawy o utrzymaniu czystości jest miejsce w którym wykonywane są usługi w ramach prowadzonej działalności gospodarczej a więc miejsce położenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Jeżeli bowiem przedmiotem działalności schroniska jest jego prowadzenie w określonym miejscu to miejsce prowadzenia nie może być inne niż miejsce położenia schroniska. Potwierdza to pkt 3 decyzji nr 65/2015 w którym określono wymagania dotyczące jakości usług które odnoszą się do miejsca wykonywania działalności schroniska tj. Józefowa. Uchybienie organu wydającego decyzję z 14 października 2015 r. polegające na tym, że jako obszar działalności schroniska został wskazany obszar Polski, nie stanowi w tym kontekście podstawy do stwierdzenia nieważności ww decyzji. Tym bardziej w sytuacji w której nie wykazano nawet aby rzeczywiście podmiot prowadzący schronisko wykonywał działalność poza terenem na którym posadowione jest schronisko.

W związku z tym, skoro działalność prowadzona jest w Józefowie to Wójt Gminy Jabłonna był właściwy do wydania decyzji zezwalającej na prowadzenie tego schroniska, zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości.

Nieuprawnione są w związku z tym wywody skargi, że organ, wydając decyzję, naruszył właściwość miejscową gdyż wydał zezwolenie obejmujące obszar całego

kraju. Przedmiotem prowadzonej przez ten podmiot działalności jest bowiem prowadzenie schroniska w określonym miejscu i organem właściwym do wydania decyzji zezwalającej jest w tym wypadku Wójt Gminy Jabłonna.

Sądowi znany jest wyrok NSA z 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 w którym wskazano na wynikające z art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości ciążące na gminie obowiązki o charakterze publicznym o znaczeniu lokalnym, w tym zapobieganie bezdomności zwierząt, na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt (pkt 14). Nie ulega w świetle tych przepisów wątpliwości, że to na gminie spoczywa obowiązek stworzenia na swym terenie warunków pozwalających na realizację tego zadania. W wyroku tym NSA dokonał wykładni pojęcia "obszaru działalności objętej zezwoleniem" wskazując, że jest to obszar zamykający się w granicach gminy w której realizowane jest dane zadanie. Nie negując oczywiście tej wykładni stwierdzić należy, że ustalenie to nie powoduje, że omawiana decyzja powinna być w części zakwalifikowana do stwierdzenia nieważności.

Tak jak to zostało stwierdzone wyżej dla stwierdzenia nieważności konieczne jest w pierwszej kolejności ustalenie treści normy prawnej która to treść ma być jasna i oczywista i nie wymagająca wykładni. W tym natomiast wypadku mamy do czynienia z sytuacją w której należy dokonać wykładni pojęcia obszaru działalności objętej zezwoleniem sięgając nie tylko do przepisów ustawy o utrzymaniu w czystości ale i przepisów kompetencyjnych i przepisów ustawy o ochronie zwierząt aby na ich podstawie uznać, że obszarem tym jest wyłącznie obszar gminy. Konieczność dokonania wykładni wyklucza, w ocenie sądu, możliwość uznania, że decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości.

W sprawie która była przedmiotem oceny NSA chodziło o odmowę cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt a więc było to postępowanie zwyczajne a nie nadzwyczajne. Sąd oceniał tam czy doszło w nim do przekroczenia zakresu wydanego zezwolenia. W postępowaniu o stwierdzenie nieważności natomiast przedmiotem oceny organu jest ustalenie czy zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej która ogranicza się wyłącznie do oceny czy w trakcie pierwotnego postępowania administracyjnego doszło do zdarzeń, które w świetle art. 156 K.p.a. uzasadniałyby stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej. Podkreślić należy, że wbrew wywodom skargi z zezwolenia nie wynika aby w ramach prowadzonej działalności prowadzone były działania polegające na odławianiu zwierząt bezdomnych, co mogłoby uzasadniać

przyjęcie, że schronisko mogłoby działać poza obszarem gminy i wylapywać zwierzęta z innych gmin. Z pkt 5 b decyzji nr 65/2015 r. wynika jedynie, że schronisko musi mieć umowy z lekarzami weterynarii i podmiotami świadczącymi usługi m.in. w zakresie wylapywania i transportu zwierząt oraz odbioru zwierząt padłych. Z uzasadnienia natomiast decyzji wynika, że Fundacja planuje m.in. działania polegające na opiece nad bezdomnymi zwierzętami, walkę z nadpopulacją, współpracę z wolontariuszami i samorządami czy poszukiwanie nowych domów dla zwierząt a działalność ma być prowadzona na terenie działki nr ew. 50, obr.7. Oznacza to, że wszystkie działania jakie może podejmować Fundacja ograniczają się do terenu na którym znajduje się schronisko.

W sposób rażąco może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności zarówno skutki gospodarcze jak i społeczne naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa. W tej sprawie taka sytuacja nie zachodzi.

Racje ekonomiczne i gospodarcze tj. skutki jakie wywołuje decyzja nie uzasadniają także stwierdzenia nieważności tej decyzji. Decyzja ta obowiązuje od 2015 r. Służy społeczności lokalnej poprzez nie tylko zapobieganie bezdomności zwierząt ale i ochronę jej przed zwierzętami pozbawionymi opieki, a z drugiej strony pozwala na stworzenie tym zwierzętom możliwości znalezienia opiekuna, pozwala na świadczenie opieki lekarskiej. W wymiarze społecznym jest to działalność wyjątkowo pożyteczna. Nawet zatem gdyby okazało się, że w schronisku umieszczane są zwierzęta spoza gminy, co nie zostało udowodnione, to i tak aspekt ten ma drugorzędne znaczenie przy ww działaniach służących interesom społeczności lokalnej, której jest wszystko jedno kto zadba o bezdomne zwierzęta – podmiot który działa na terenie ich gminy czy innej. A więc ww racje społeczne nie pozwalają na wyeliminowanie tej decyzji w części z obrotu prawnego gdyż nie można wyprowadzić wniosku, że decyzja nie da się zaakceptować jako akt praworządnego państwa.

Sąd w związku z tym nie podziela w tym stanie faktycznym zarzutu skarżącego, że wydaną decyzją doszło do naruszenia nadrzędnego interesu publicznego (str. 3 skargi).

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi:

-organ wydający decyzję nr 65/2015 r, nie stosował przepisów ustawy o działalności gospodarczej. Ograniczenia w reglamentacji zezwoleń, bez względu na ich przedmiot, pozostają bez istotnego wpływu na tę działalność w sytuacji w które przepisy kompetencyjne określają granice działania podmiotu wydającego zezwolenie;

-istotnie odławianie bezdomnych zwierząt i ich umieszczanie w schronisku odbywa się na podstawie uchwały rady gminy o której mowa w art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt a zatem uchwała ta może dotyczyć wyłącznie obszaru właściwej gminy. Konsekwentnie zatem działalność która wykonywana jest w celu realizacji danej uchwały powinna dotyczyć gminy. Gdyby zatem aspekt ten był przedmiotem analizy na etapie wydawania zezwolenia obszarem działania powinna być objęta wyłącznie gmina. Jednakże w sytuacji gdy mamy do czynienia z postępowaniem nadzorczym naruszenie polegające na umieszczeniu w decyzji informacji o obszarze działania jako całej Polski w sytuacji w której z decyzji wynika jednoznacznie, że obszarem działania jest wyłącznie miejsce w którym znajduje się schronisko nie powoduje uznania, że doszło do rażącego naruszenia prawa.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 151 P.p.s.a. sąd orzekł jak w wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Josanna Kicińska

referent