

Sygn. akt II SA/Kr 1430/24



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 grudnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Jacek Bursa (spr.)
Sędzia WSA Monika Nędźwiedź
ASR WSA Anna Kopeć

po rozpoznaniu w dniu 17 grudnia 2024 roku na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Gminy Wieliczka
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie
z dnia 9 września 2024 roku, znak: SKO.Łow/4175/1/2024
w przedmiocie odstrzału redukcyjnego dzików

- I. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji w punktach II i III.10;
- II. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie na rzecz skarżącej Gminy Wieliczka kwotę 680 (sześćset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginał w sprawie podpisał
Za zgodą
Sekretarz Sądowy
Joanna Biegalska-Ciepała

UZASADNIENIE

Starosta Wielicki decyzją z dnia 15 lipca 2024 r., znak OSR.6150.22.2024, orzekł o odstrzale redukcyjnym dzików oraz odłowie dzików wraz z ich uśmierceniem z terenu Parku „Stok pod Baranem” w Wieliczce, w łącznej ilości 10 sztuk, w terminie do dnia 31 marca 2025 r. w związku ze szczególnym zagrożeniem w prawidłowym funkcjonowaniu w/w obiektu użyteczności publicznej, tj. Parku „Stok pod Baranem” w Wieliczce, a wykonanie odstrzału redukcyjnego dzików oraz odłowu dzików wraz z ich uśmierceniem powierzył Gminie Wieliczka, którą zobowiązał do ustalenia podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie objętych decyzją działań (pkt II decyzji), z zachowaniem wymogów określonych w decyzji oraz orzekł (pkt III ppkt 10 decyzji), iż koszty obciążą Powiat Wielicki w ramach środków przyznanej przez Wojewodę Małopolskiego dotacji celowej z budżetu państwa, zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

W uzasadnieniu wskazano o wniosku Gminy Wieliczka z dnia 6 maja 2024 r. oraz o tym, że pismem z dnia 23 maja 2024 r., znak: OSR.6150.22.2024 Starosta Wielicki zawiadomił Burmistrza Miasta i Gminy Wieliczka o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. 2023, poz. 1082 ze zm.). W toku postępowania organ I instancji ustalił, że dziki pojawiają się w obrębie Parku „Stok pod Baranem” regularnie. Dziki jako miejsce schronienia wybrały sobie wilgotne zarośla i zakrzewienia na terenie parku, z których wychodzą na poszukiwanie pokarmu. Z uwagi na migracyjny charakter bytowania tego gatunku widywane są w różnych miejscach w obrębie parku, a także ulic w sąsiedztwie parku (ul. Miodowa, ul. Św. Sebastiana i ul. Batorego w Wieliczce). Dziki stwarzają zagrożenie dla osób odwiedzających park (mieszkańców gminy oraz turystów), ze szczególnym uwzględnieniem osób spacerujących z psami oraz dla rodzin z dziećmi bawiącymi się na placu zabaw. Regularne bytowanie dzików w obrębie w/w obiektu, stwarza zagrożenie zniszczenia jego infrastruktury (ścieżek spacerowych, ławek do siedzenia, koszy na śmieci, elementów wyposażenia placu zabaw, siłowni plenerowej) i nasadzeń zieleni.

Na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie Starosta Wielicki uznał, że zachodzą przesłanki wskazane w art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie, dotyczące szczególnego zagrożenia w prawidłowym funkcjonowaniu w/w obiektu użyteczności publicznej. Organ I instancji w oparciu o art. 8 § 2 k.p.a. wskazał, że stan faktyczny i prawny wniosku Gminy Wieliczka z dnia 7 maja 2024 r., nie zmienił się w porównaniu do wcześniejszego wniosku Gminy Wieliczka dotyczącego także odstrzału redukcyjnego dzików oraz odłowu dzików wraz z ich uśmierceniem w ilości 40 sztuk na terenie miejscowości Lednica Górna (sprawa o znaku: OSR.6150.42.2022) z uwagi na szczególny stan zagrożenia prawidłowego funkcjonowania obiektów użyteczności publicznej, zakończony ostatecznie decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 13 września 2023 r., znak: SKO.Łow/4175/2/2023, w której organ II Instancji orzekł, że podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie zadań objętych decyzją będzie Gmina Wieliczka, której również powierzono wskazanie podmiotu, który fizycznie ma wykonać tą decyzję. Ponadto Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie w w/w decyzji znak: SKO.Łow/4175/2/2023 rozstrzygnęło, iż koszty jej wykonania obciążają Powiat Wielicki. Dlatego też rozpoznając kolejny wniosek Gminy Wieliczka, organ I instancji wziął powyższe pod uwagę. Odnośnie terminu wykonania odstrzału lub odłowu, Starosta Wielicki uznał, że ze względu na szczególne zagrożenie ze strony dzików dla prawidłowego funkcjonowania gminnego obiektu użyteczności publicznej jakim jest Park „Stok pod Baranem” w Wieliczce, wskazane jest wykonanie powyższych czynności w jak najkrótszym czasie, stąd ustalony został termin do dnia 31 marca 2025 r., tj. na koniec trwającego łowieckiego roku gospodarczego.

W związku z art. 45 ust. 3 Prawa łowieckiego, Starosta Wielicki pismem z dnia 12 czerwca 2024 r., znak: OSR.6150.22.2024 wystąpił do Polskiego Związku Łowieckiego, Zarządu Okręgowego w Krakowie, celem uzgodnienia wydania przedmiotowej decyzji. Polski Związek Łowiecki, Zarząd Okręgowy w Krakowie w piśmie z dnia 4 lipca 2024 r., znak: L.dz.812/2024 wydał opinię pozytywną w sprawie.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyła Gmina Wieliczka w zakresie punktu II oraz punktu III podpunkt 10, z zastrzeżeniem, że w przypadku uznania przez organ odwoławczy, że nie jest możliwe zaskarżenie decyzji jedynie w ww. części przedmiotowe odwołanie uznać należy za odwołanie od całości decyzji, jednakże z zastrzeżeniem ograniczeń dla organu odwoławczego wynikających z art. 139 k.p.a., biorąc pod uwagę, że zaskarżona decyzja w zakresie punktu I, punktu III podpunkt 1-

9 i 11, oraz punktu IV jest dla odwołującego korzystna. W odwołaniu zarzucono naruszenie prawa materialnego - art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w związku z art. 45 ust. 3 i 4 ustawy Prawo łowieckie poprzez nałożenie na Gminę Wieliczka obowiązku wykonania decyzji o odstrzale redukcyjnym i odłowie dzików wraz z ich uśmierceniem na terenie Parku „Stok pod Baranem”, w sytuacji gdy organem zobowiązanym do wykonania takiej decyzji winien być Starosta Wielicki, a środki na sfinansowanie realizacji takiej decyzji winny pochodzić z budżetu Powiatu Wielickiego. Do odwołania dołączono pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2020 r., znak P.WR.54.5.2020 oraz pismo Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 sierpnia 2022 r., znak DLŁ-WKO.053.14.2022.AP.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie decyzją z dnia 9 września 2024 r. nr SKO.Łow/4175/1/2024, działając na podstawie art. 2, art. 45 ust. 3 i 4 ustawy Prawo łowieckie oraz art. 138 § 1 pkt 1 kpa, utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu wskazano, iż w zakresie ustalenia, czy zachodzi w stanie faktycznym sprawy szczególne zagrożenie w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej przez zwierzynę, Kolegium podzieliło wnioski organu I instancji, zgodnie z którymi w sprawie wykazano, iż istnieje szczególne zagrożenie opisane w omawianym przepisie odnośnie terenu Parku „Stok pod Baranem” w Wieliczce. W tym zakresie należy wskazać, że zawarta w aktach sprawy dokumentacja fotograficzna, a także pisemne zgłoszenia mieszkańców (w aktach sprawy - k. 26, 27, 28), informacja Straży Miejskiej w Wieliczce (wykaz zgłoszeń - w aktach sprawy - k. 29), jak również informacja od Żłobka i Przedszkola Zielona Wieża Wieliczka (w aktach sprawy - k. 38) wskazują, iż występowanie dzików w rejonie Parku „Stok pod Baranem” nie było incydentalne, ale zdarzało się regularnie. Szczególne zagrożenie wynika bowiem z ustawicznego bytowania dzików na terenie parku „Stok pod Baranem”, spotkanie dzików przez osoby rekreacyjnie korzystające z parku stanowi stałe, realne i bardzo wysokie ryzyko utraty życia i zdrowia przez mieszkańców, co samo przez się stanowi szczególne zagrożenie w prawidłowym funkcjonowaniu szeroko pojętej przestrzeni publicznej. Ponadto szczególne zagrożenie w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów użyteczności publicznej polega na utrudnianiu dostępu przez dziką zwierzynę do infrastruktury parku oraz możliwości jej zniszczenia (placu zabaw, ławek, koszy na śmieci). Nie ma również wątpliwości co

do faktu, że Park „Stok pod Baranem” w Wieliczce stanowi obiekt użyteczności publicznej, o których mowa w cytowanym na wstępie przepisie. Powyższe okoliczności są w ocenie Kolegium wystarczające dla uznania, że materialna przesłanka wydania decyzji w oparciu o art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie została w sprawie zrealizowana. Co do zasady zatem stwierdzić należy, że prawidłowo organ I instancji uznał, iż w przedmiotowej sprawie należy wydać decyzję zezwalającą na redukcyjny odstrzał lub też odłów wraz z uśmierceniem dzików. Przepis art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie nie zawiera żadnych dodatkowych wymogów, jakie decyzja wydawana w oparciu o ten przepis miałaby spełnić czy obejmować. Uznać zatem należy, że poza kwestiami wynikającymi wprost z obowiązujących przepisów prawa, brak jest podstaw do umieszczania w decyzji dodatkowych elementów czy wymogów obciążających adresata. Zakres orzekania w sprawie prowadzonej w oparciu o art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie wyznacza w tej sytuacji treść wniosku inicjującego postępowanie. Dodatkowo ewentualne wymogi szczególne mogą w ocenie Kolegium wynikać ze stanowiska Polskiego Związku Łowieckiego, w porozumieniu z którym wydaje się decyzję. Porozumienie, o którym mowa, stanowi - jak wskazuje się w orzecznictwie - najwyższą formę współdziałania organów, co oznacza, że treść decyzji musi zostać w całości zaakceptowana przez Związek (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Bk 821/17. Kolegium podzieliło ocenę organu I instancji, że podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie zadań objętych decyzją będzie Gmina Wieliczka. Przyjmując takie ustalenie Kolegium miało na uwadze, że to wnioskodawca - dysponując odpowiednią wiedzą i znajomością terenu oraz okoliczności wskazywanych przez mieszkańców - będzie miał najpełniejsze możliwości skutecznego wykonania decyzji zgodnie z prawem i zasadami bezpieczeństwa. Również Gminie powierzono wskazanie podmiotu, który fizycznie będzie wykonywał niniejszą decyzję, mając na uwadze, że w związku z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności realizacja zadań objętych decyzją już się rozpoczęła.

Odnosząc się do zarzutów odwołania Kolegium wskazało, że Park „Stok pod Baranem” w Wieliczce jest obiektem użyteczności publicznej, będącym własnością Gminy Wieliczka, która jako właściciel tego gminnego obiektu użyteczności publicznej jest zobowiązana zapewnić jego prawidłowe funkcjonowanie, w tym zapewnienie bezpieczeństwa od negatywnego wpływu na ten obiekt - dzików.

Gmina Wieliczka ma obowiązek utrzymać nie tylko czystość, ale również porządek na terenie swojej gminy, a tym bardziej porządek - rozumiany również jako prawidłowe funkcjonowanie swojego obiektu wolnego od zagrożenia ze strony dzików na terenie ^{•^} gminnego obiektu użyteczności publicznej jakim jest Park „Stok pod Baranem” w Wieliczce. Utrzymanie (czystości i) porządku w gminach na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy.

Dodatkowo zgodnie z zapisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gmina jako jednostka samorządu terytorialnego, posiadająca osobowość prawną wykonuje zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Na podstawie zapisów art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 14 w/w ustawy o samorządzie gminnym zadaniami własnymi są również zadania obejmujące sprawy ochrony środowiska i przyrody, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Co do odpowiedzialności finansowej za wykonanie decyzji, Kolegium wskazało, że w świetle orzecznictwa dominujący jest pogląd, że działania oparcie o art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie stanowią zadanie z zakresu administracji rządowej. Uzasadniając powyższe należy zauważyć, że Prawo łowieckie jako organ właściwy w zakresie wydawania decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny wskazuje starostę, czyli organ jednostki samorządu terytorialnego (art. 45 ust. 3). W związku z treścią art. 7 ww. ustawy tego rodzaju kompetencję należy uznać za zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej organowi jednostki samorządu terytorialnego (por. postanowienie NSA z 17 października 2018 r., II OW 113/18). Z art. 6 i art. 7 Prawa łowieckiego niewątpliwie bowiem wynika, że administracja w zakresie łowiectwa stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej, którą sprawuje samorząd województwa, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Zgodnie z art. 45 ust. 3 Prawa łowieckiego, w przypadku szczególnego zagrożenia w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej przez zwierzynę, starosta w porozumieniu z Polskim Związkiem Łowieckim, może wydać decyzję o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny. Z powołanego przepisu nie można więc wyprowadzić wniosku, że w zakresie w nim wskazanym ustawodawca odstąpił od zasady wnikającej z art. 7 Prawa łowieckiego. Przyznanie staroście kompetencji do wydawania decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny świadczy wyłącznie o tym, że w tym zakresie wykonywanie administracji z zakresu

łowiectwa, jako zadania z zakresu administracji rządowej, powierzono innemu podmiotowi niż samorząd województwa, co jest zgodne z art. 7 tej ustawy. Potwierdza to treść art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, który wśród zadań własnych powiatu nie wymienia działań związanych z łowiectwem, w tym z odłowem, odłowem wraz z uśmierceniem lub odstrzałem redukcyjnym zwierzyny. Jednocześnie art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Dla tej oceny bez znaczenia jest, że w art. 45 ust. 3 Prawa łowieckiego ustawodawca nie wskazał wprost, że mamy do czynienia z zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, skoro w art. 7 tej ustawy wprost wskazuje się, że administrację w zakresie łowiectwa sprawuje się jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Wynika to z tego, że model organizacyjny gospodarki łowieckiej w Polsce zbudowany jest na takich zasadach, jak: własność zwierzyny będącej własnością Skarbu Państwa (patrz: art. 2 Prawa łowieckiego). Dlatego należy zaakceptować pogląd orzecznicy, zgodnie z którym wykonywanie przez starostę kompetencji określonych w art. 45 ust. 3 ustawy powinno być finansowane z dotacji z budżetu państwa (art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) - por. wyrok NSA z 15 czerwca 2016 r., II GSK 2198/14, postanowienie NSA z dnia 20 listopada 2020 r. sygn. akt II ÓW 90/20.

Kolegium nie podzieliło przy tym poglądu, na którym opiera się koncepcja o zaliczeniu odstrzału redukcyjnego zwierzyny do zadań własnych gminy. Zgodnie z tym poglądem odstrzał nie stanowi zadania z zakresu łowiectwa, a utrzymania porządku i bezpieczeństwa ludności, a to z kolei stanowi zadanie własne gmin. W ocenie Kolegium taka interpretacja jest sprzeczna z wykładnią systemową, kwestie odstrzału redukcyjnego i odłowu zwierzyny umieszczone bowiem zostały nie bez przyczyny w ustawie Prawo łowieckie, a nie innym akcie prawnym. Pogląd ten abstrahuje także od treści art. 7 ustawy, z którego wprost wynika, że zadania określone w tej ustawie stanowią zadania z zakresu administracji rządowej.

Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że jakkolwiek kompetencja do decydowania o konieczności wykonania odstrzału redukcyjnego zwierzyny powierzona została w ustawie jednostce samorządu terytorialnego, to jednak stanowi ona zadanie zlecone, które powinno być finansowane z dotacji z budżetu Państwa, wypłacanej w oparciu o art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego. Przy tym jednostką, która powinna finansować to zadanie w ramach dotacji z budżetu Państwa jest w niniejszej sprawie Powiat Wielicki, ponieważ to jego organy są rzeczowo i miejscowo właściwe do rozstrzygnięcia o potrzebie odstrzału redukcyjnego.

Powyższą decyzję zaskarżyła Gmina Wieliczka zarzucając naruszenie:

- prawa materialnego - art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie, poprzez nałożenie na Gminę Wieliczka obowiązku wykonania decyzji o odstrzale redukcyjnym i odłowieniu dzików wraz z ich uśmierceniem na terenie Parku „Stok pod Baranem”, w sytuacji gdy podmiotem zobowiązanym do wykonania takiej decyzji winien być Powiat Wielicki;

- niewykonalność w dniu jej wydania, mającą charakter trwały, polegającą na uzależnieniu sfinansowania wykonania decyzji przez Powiat Wielicki od otrzymania na ten cel środków przyznanych przez Wojewodę Małopolskiego w ramach dotacji celowej z budżetu państwa, w sytuacji gdy:

- a) Wojewoda Małopolski nie był stroną toczącego się postępowania a zatem organy administracyjne nie mogły nakładać na niego żadnych obowiązków,

- b) Wojewoda Małopolski jednoznacznie odmówił przekazania Powiatowi Wielickiemu środków na wykonywanie zadań wynikających z art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie, wskazując że w jego ocenie zadanie to stanowi zadanie własne Starosty co powodowało. Gmina Wieliczka po wykonaniu decyzji pozbawiona zostałaby prawnej możliwości odzyskania środków przeznaczonych na odstrzał i odłów redukcyjny dzików.

W uzasadnieniu skargi podkreślono, iż błędnie decyzja nakłada na Gminę Wieliczka obowiązek realizacji tego typu decyzji (pkt II decyzji Starosty Wielickiego), gdyż takiego obowiązku nie nakłada na nią żaden powszechnie obowiązujący przepis prawa. Równocześnie orzecznictwo sądów administracyjnych przesądza, że organem, który wykonuje decyzje wydane na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie jest starosta a ich finansowanie winno nastąpić ze środków dotacji ze Skarbu Państwa przekazanych do budżetu właściwego powiatu (vide: Wyrok NSA z 15.06.2016 r., II GSK 2198/14, LEX nr 2207289, Postanowienie NSA z 20.11.2020 r., II OW 90/20). Wprawdzie nieco odmienne stanowisko prezentuje Minister Klimatu i Środowiska, który w piśmie z dnia 12 sierpnia 2022r., znak DLŁ-WK0.053.14.2022.AP wskazał, że zadania wynikające z art. 45 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie należą do

zadań własnych powiatów i nie mogą być finansowane z dotacji z budżetu Skarbu Państwa, jednak stanowisko to również potwierdza, że finansowanie tego typu zadań nie może następować z budżetu gminy. W pewnym uproszczeniu można zatem stwierdzić, że niezależnie od tego, który z ww. poglądów jest prawidłowy, to z żadnego z nich nie wynika, że obowiązki wynikające z art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie wykonywać ma gmina (wójt, burmistrz, prezydent miasta). Tym samym organy administracyjne niezgodnie z prawem nałożyły na Gminę Wieliczka obowiązek wykonania decyzji - w sytuacji gdy to Starosta Wielicki winien był wykonywać taką decyzję, ze środków budżetu Powiatu Wielickiego, ewentualnie pochodzących z dotacji z budżetu Skarbu Państwa.

Niezależnie od powyższego decyzja ta jest w sposób trwały niewykonalna, w zakresie rozstrzygnięcia o sposobie poniesienia kosztów jej wykonania. W pkt. III ppkt 10 decyzji Starosty Wielickiego znajduje się wprawdzie zapis, zgodnie z którym „Koszty wykonania niniejszej decyzji obciążają Powiat Wielicki”, który skarżący uznaje za prawidłowy (choć niewystarczający, bo zgodnie z wcześniejszym wywoływaniem skarżący stoi na stanowisku, że Powiat Wielicki powinien obciążać również obowiązek wykonania decyzji). Dalsze zapisy tego podpunktu są już jednak wadliwe, albowiem wynika z nich, że finansowanie to nastąpi dopiero po uzyskaniu dotacji celowej z budżetu państwa, przyznanej przez Wojewodę Małopolskiego. Zapis taki powoduje, że w razie nie otrzymania dotacji od Wojewody Małopolskiego, Powiat Wielicki nie będzie w ogóle zobowiązany do pokrycia kosztów wykonania decyzji.

Oznacza to, że możliwość otrzymania zwrotu kosztów wykonania decyzji przez Gminę Wieliczka uzależniona jest od działania podmiotu trzeciego - Wojewody Małopolskiego, który nie był w ogóle stroną postępowania administracyjnego. Tym samym Gmina Wieliczka nie dysponuje jakimkolwiek środkiem prawnym umożliwiającym jej przymuszenie Wojewody Małopolskiego do przekazania dotacji celowej Powiatowi Wielickiemu, co z kolei, w razie braku dobrowolnego przekazania dotacji przez Wojewodę Małopolskiego, uniemożliwi wyegzekwowanie kosztów wykonania decyzji od Powiatu Wielickiego. Wiadomo już zresztą, co wynika z załączonego do niniejszej skargi pisma Wojewody Małopolskiego z dnia 20 sierpnia 2024 r., objętego wnioskiem o dopuszczenie jako subsydiarnego dowodu z dokumentu, że Wojewoda Małopolski nie będzie przekazywał Powiatowi Wielickiemu dotacji na wykonywanie odłowów i odstrzałów redukcyjnych zarządzanych na

postawie art. 45 ust. 3 Prawo łowieckie, uznając że zadanie to stanowi zadanie własne Starosty Wielickiego. Wniesiono o uchylenie decyzji i zasądzenie kosztów.

W odpowiedzi na skargi organ wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując dotychczasowe stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z dyspozycją art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270), zwanej dalej w skrócie p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. „a” - „c” p.p.s.a. kontrola ta sprawowana jest w zakresie oceny zgodności zaskarżonych do sądu decyzji z obowiązującymi przepisami prawa materialnego jak i przepisami proceduralnymi.

Niniejsza sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt. 2 p.p.s.a., który stanowi, że sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Zgodnie z art. 120 p.p.s.a. w trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zakres rozstrzygnięcia oraz charakter decyzji wydawanej na podstawie art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego, dopuszczały jej zaskarżenie w części w jakiej zakwestionowała je strona skarżąca. Z tych przyczyn nie było formalnych ograniczeń do uwzględnienia skargi w zakresie w jakim zakwestionowano rozstrzygnięcie organów.

Tytułem wstępu należy też wskazać, że przyjęta przez ustawodawcę w art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego regulacja prawna, dotycząca wydawania decyzji o odłowie, odłowie wraz z uśmierceniem lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny, budzi istotne kontrowersje nie tylko praktyczne ale i teoretyczne, co znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie i poglądach wyrażanych w doktrynie. Przepis ten m.in. nie określa jaka winna być treść decyzji wydanej na jego podstawie i jaki winien być zakres jej regulacji. Co do zasady decyzja administracyjna powinna zawierać rozstrzygnięcie, czyli rozstrzygać sprawę administracyjną co do jej istoty i winna w sposób skonkretyzowany określać stosowne prawa, czy obowiązki.

Art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego stanowi, że w przypadku szczególnego zagrożenia w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej przez zwierzynę, starosta, w porozumieniu z Polskim Związkiem Łowieckim, może wydać decyzję o odłowie, odłowie wraz z uśmierceniem lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny. Z istoty decyzji o odłowie, odłowie wraz z uśmierceniem lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny wynika, że jej obligatoryjnym rozstrzygnięciem jest wskazanie podmiotu (podmiotów), które mają odłowu, odłowu wraz z uśmierceniem lub odstrzału redukcyjnego zwierzyny dokonać. Tylko w takim wypadku decyzja wydawana w powyższym trybie jest kompletna i wykonalna.

Następnie należy stwierdzić, że w orzecznictwie (Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2020 r., sygnatura akt II OW 90/20; Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2018 r., sygnatura akt II OW 113/18) prezentowane są poglądy, które Sąd rozpoznający sprawę podziela, że w myśl art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego organem właściwym w zakresie wydawania decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny jest starosta, czyli organ jednostki samorządu terytorialnego. W związku z treścią art. 7 ww. ustawy tego rodzaju kompetencję należy uznać za zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej organowi jednostki samorządu terytorialnego. Z art. 6 i art. 7 prawa łowieckiego niewątpliwie bowiem wynika, że administracja w zakresie łowiectwa stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej, którą sprawuje samorząd województwa, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Z treści art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego nie można natomiast wyprowadzić wniosku, że w zakresie w nim wskazanym ustawodawca odstąpił od zasady wnikającej z art. 6 prawa łowieckiego. Dlatego przyznanie staroście kompetencji do wydawania decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny świadczy wyłącznie o tym, że w tym zakresie wykonywanie administracji z zakresu łowiectwa, jako zadania z zakresu administracji rządowej, powierzono innemu podmiotowi niż samorząd województwa, co jest zgodne z art. 7 tej ustawy. Potwierdza to treść art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920), który wśród zadań własnych powiatu nie wymienia działań związanych z łowiectwem, w tym z odłowem, odłowem wraz z uśmierceniem lub odstrzałem redukcyjnym zwierzyny. Jednocześnie art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat.

W tym stanie rzeczy, skoro obligatoryjnym elementem rozstrzygnięcia decyzji wydawanej na podstawie art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego jest wskazanie podmiotu (podmiotów), które mają odłowu, odłowu wraz z uśmierceniem lub odstrzału redukcyjnego zwierzyny dokonać, to wydając decyzję z dnia 15 lipca 2024 r., znak OSR.6150.22.2024 o odstrzale redukcyjnym dzików oraz odłowie dzików wraz z ich uśmierceniem z terenu Parku „Stok pod Baranem” w Wieliczce, Starosta Wielicki winien jednocześnie wskazać konkretny podmiot (podmioty), które tego odstrzału redukcyjnego mają dokonać. Rozstrzygnięcie, że wykonanie odstrzału redukcyjnego dzików oraz odłowu dzików wraz z ich uśmierceniem powierza się Gminie Wieliczka, którą zobowiązuje się do ustalenia podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie objętych decyzją działań jest rozstrzygnięciem wadliwym, ponieważ ceduje obowiązek Starosty Wielickiego na Gminę Wieliczka, która w myśl w/w przepisów nie jest organem właściwym do orzekania w przedmiocie odstrzału redukcyjnego, czy odłowu zwierząt. Brak bowiem jakichkolwiek podstaw prawnych aby przyjąć, że gmina może zlecać odławianie lub odstrzał zwierząt na podstawie w/w przepisu. ponieważ są to zadania z zakresu administracji rządowej. Natomiast skoro wydanie decyzji w przedmiocie odstrzału redukcyjnego, czy odłowu zwierząt należy do właściwości starosty, to ten organ w decyzji wydanej na podstawie art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego winien wskazać konkretny podmiot (podmioty), które tego odstrzału redukcyjnego i odłowu mają dokonać. I to będzie obowiązkiem organu I instancji w ponownym rozpoznaniu sprawy.

Co się natomiast tyczy kwestii związanej z ponoszeniem kosztów odstrzału redukcyjnego i odłowu zwierząt realizowanego w wykonaniu decyzji wydanej na podstawie art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego, to m.in. w myśl poglądów wyrażonych w Postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2020 r., sygnatura akt II OW 90/20 należy zaakceptować pogląd orzeczniczy, zgodnie z którym wykonywanie przez starostę kompetencji określonych w art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego powinno być finansowane z dotacji z budżetu państwa (art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) - por. wyrok NSA z 15 czerwca 2016 r., II GSK 2198/14.

Co do zasady, pogląd organu co do tego, kto winien sfinansować faktyczne wykonanie decyzji o odstrzale redukcyjnym i odłowie jest zatem prawidłowy. Niemniej jednak, jak już wskazano powyżej, decyzja to akt administracyjny, który rozstrzyga sprawę administracyjną co do jej istoty i w związku z tym winna ona w

rozstrzygnięciu w sposób skonkretyzowany określać stosowne prawa, czy obowiązki. W przypadku obciążenia określonego podmiotu kosztami, winna zatem wskazywać konkretną kwotę. Zawarte w decyzji rozstrzygnięcie w przedmiocie ponoszenia kosztów nie może być rozstrzygnięciem abstrakcyjnym, postulatem, zaleceniem, czy poglądem prawnym. Podkreślenia też wypada, że w przypadku kosztów wykonania decyzji wydanej na podstawie art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego, w chwili wydawania tej decyzji, wielkość tych kosztów nie jest możliwa do określenia. Uwzględniając zatem, że przepisy nie określają jaka winna być treść decyzji wydanej na podstawie w/w przepisu i jaki winien być szczegółowy zakres jej rozstrzygnięcia oraz to, że przedmiotem jaki reguluje art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego jest zgoda na wykonanie odłowu, odłowu wraz z uśmierceniem lub odstrzału redukcyjnego zwierzyny, a nie to kto ponosi koszty wynikające z wykonania tej decyzji, wyrazić należy pogląd, że decyzja wydana na podstawie art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego nie powinna w ogóle zawierać rozstrzygnięcia co do tego, kto ponosi koszty związane z jej wykonaniem. Kwestia ponoszenia kosztów wynika z wykładni innych przepisów i pozostaje poza zakresem rozstrzygnięcia, jakie może być wydane na podstawie art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego. Taki też pogląd pośrednio wynika ze sprawy, której dotyczyło Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2020 r., sygnatura akt II OW 90/20. Z tych przyczyn uchylony został punkt III ppkt 10 decyzji organu I instancji, który nie dość, że sformułowany wadliwie co do samej treści, to ponadto starał się rozstrzygać kwestię kosztów odstrzału redukcyjnego, wykraczając tym samym poza zakres regulacji art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego.

Mając powyższe na uwadze Sąd uwzględnił skargę i na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c w zw. z art. 135 p.p.s.a. uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji w zaskarżonej części, o czym orzeczono jak w punkcie I wyroku. O kosztach orzeczono w punkcie II wyroku na zasadzie art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a., zasądzając na rzecz strony skarżącej zwrot kwoty 680 zł, na którą składają się: kwota 200 zł tytułem uiszczonego przez stronę skarżącą wpisu oraz kwota 480 zł tytułem wynagrodzenia radcy prawnego reprezentującego stronę skarżącą, ustalona jako stawka minimalna.



Na oryginalie widnieją podpisy
Za zgodność
Sekretarz Sądowy
Joanna Biagińska-Ciepacz