

SKO.OŚ/4170/348/2015

Kraków, dnia 13 listopada 2015 r.

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie w składzie:

1. Monika Tarnawa-Zajączkowska (przewodniczący)
2. Renata Piwowarczyk
3. Piotr Tarkowski (sprawozdawca)

- po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 28 września 2015 r. sygn. akt Kolegium SKO.OŚ/4170/267/2015 odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Bolesław z dnia 12 grudnia 2014 r., znak: R.6140.8.2014 orzekającej o (I) zezwoleniu JUOKO Sp. z o.o., ul. Piłsudskiego 54/40, 12-400 Zawiercie na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Bolesław ul. Parkowa 60, 32-329 Bolesław zlokalizowanym na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi 151 i 152 obręb Bolesław, określającej (II) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, (III) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, (IV) inne wymagania, (V) czas obowiązywania zezwolenia, (VI) zastrzeżono możliwość cofnięcia zezwolenia w przypadku naruszenia warunków zezwolenia (VII) wskazano na obowiązek informowania o zmianach danych;

- działając na podstawie art. 7 ust. 6, art. 8 ust. 1 pkt 2, art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, póź. 2008 ze zm., zwana dalej *ustawą*), art. 156 § 1, art. 157 § 1 i 2 i art. 158 § 1 w zw. z art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2013 r. poz. 267 ze zm., zwana dalej *k.p.a.*);

utrzymuje w mocy decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 28 września 2015 r. sygn. akt Kolegium SKO.OŚ/4170/267/2015

odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Bolesław z dnia 12 grudnia 2014 r., znak: R.6140.8.2014.

UZASADNIENIE

Wójt Gminy Bolesław z dnia 12 grudnia 2014 r., znak: R.6140.8.2014 orzekł o udzieleniu JUOKO Sp. z o.o. z siedzibą w Zawierciu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Bolesław ul. Parkowa 60, 32-329 Bolesław zlokalizowanym na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi 151 i 152 obręb Bolesław. Określił przy tym wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, inne wymagania, czas obowiązywania zezwolenia, wskazał możliwość cofnięcia zezwolenia w przypadku naruszenia warunków zezwolenia i wreszcie wskazał na obowiązek informowania o zmianach danych.

Wniosek o wszczęcie z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności ww. decyzji złożyło do tut. Kolegium za pośrednictwem Burmistrz Chełmka Stowarzyszenie Obrony Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów, reprezentowane przez Agnieszkę Lechowicz - Prezesa Stowarzyszenia. W wyniku rozpatrzenia tego wniosku Kolegium postanowieniem z dnia 3 września 2015r., SKO.ÓŚ/4170/267/2015 wszczęło z urzędu postępowanie o stwierdzenie nieważności ww. decyzji. Następnie Kolegium decyzją z dnia 28 września 2015 r. sygn. akt Kolegium SKO.ÓŚ/4170/267/2015 odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Bolesław z dnia 12 grudnia 2014 r., znak: R.6140.8.2014. W uzasadnieniu Kolegium wskazało, że naruszenie prawa w kontrolowanej decyzji nie ma charakteru rażącego. Kolegium nie dopatrzyło się także innych kwalifikowanych wad decyzji, powodujących konieczność stwierdzenia jej nieważności.

Pismem z dnia 6 listopada 2015 r. Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (zwane dalej *Stowarzyszeniem* lub *Wnioskodawcą*), reprezentowane przez Agnieszkę Lechowicz - Prezesa Stowarzyszenia, wniosło o ponowne rozpatrzenie sprawy. W uzasadnieniu żądania Stowarzyszenie wskazało, że w zezwoleniu nie określono obszaru działalności objętej zezwoleniem, co nosi znamię rażącego naruszenia prawa. Stowarzyszenie nie zgadza się z tym, że kwestia braku wyraźnego wskazania w treści decyzji obszaru

działalności objętej zezwoleniem jest kwestią wykładni i wskazuje, że jest to element obligatoryjny decyzji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie zapoznaniu się z aktami sprawy wyjaśnia, co następuje.

Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej jest wyjątkiem od ogólnej zasady stabilności ostatecznych decyzji i może mieć zastosowanie jedynie w przypadku, gdy decyzja dotknięta jest w sposób niewątpliwy, określonymi w art. 156 § 1 k.p.a. wadami wyjątkowo ciężkimi, uniemożliwiającymi sanowanie nieprawidłowej decyzji. W związku z tym przepis ten powinien być interpretowany ściśle, a zatem przy stwierdzaniu nieważności decyzji należy brać pod rozwagę jedynie okoliczności wymienione w tym przepisie.

Zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. 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.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż Wnioskodawca podniósł, że w sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa w postaci braku określenia obszaru działalności objętej zezwoleniem i jest to wada oczywista, jednoznaczna, a zatem wada w postaci rażącego naruszenia prawa (wada z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

W tym miejscu należy po pierwsze wskazać, że uprzednio tut. Kolegium (w uzasadnieniu skarżonej decyzji) przywołało szereg orzeczeń i poglądów pozwalających przyjąć, iż w sprawie nie doszło do rażącego naruszenia prawa przez Wójta Gminy Bolesław, a następnie odmówiło stwierdzenia nieważności jego decyzji.

Jednakże, w wyniku złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przepisy prawa obligują skład Kolegium orzekający w sprawie do ponownej weryfikacji istnienia w sprawie

przesłanki rażącego naruszenia prawa, wskazanej przez Wnioskodawcę, a także istnienie innych przesłanek powodujących stwierdzenie jej nieważności.

Przepis art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. kryje w sobie dwie różne normy. Pierwszą z nich jest obowiązek stwierdzenia nieważności decyzji w przypadku nie posiadania przez nią podstawy w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, druga natomiast zawiera taki sam obowiązek, w stosunku do decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

Kolejno należy wskazać elementy, które decydują, że dane naruszenie prawa jest rażące. Orzecznictwo wymienia trzy elementy charakteryzujące to pojęcie: oczywistość naruszenia, jasność treści naruszonego przepisu oraz charakter tego naruszenia. Wypowiada się też, że: *"o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa nie decyduje ani oczywistość naruszenia prawa, ani charakter przepisu, jaki został naruszony, ani też tylko racje ekonomiczne lub gospodarcze, jeżeli jedna z tych okoliczności stanowić miałaby wyłączną przesłankę przemawiającą za nieważnością decyzji administracyjnej"* (Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 15/94, OSNAPiUS 1994/3 poz. 36.). Z powyższego wynika, iż z rażącym naruszeniem prawa ma się do czynienia w przypadku splotu więcej niż jednej z w/w okoliczności. Zwraca na to uwagę także A. Zieliński wskazując, iż: *"przyjęcie, że naruszenie rażące to tyle, co naruszenie oczywiste nie uwzględnia faktu, że w sposób oczywisty można tak naruszyć przepis, że nie będzie to miało dla sprawy zasadniczego znaczenia, gdyż w takiej sytuacji najważniejsze będą konsekwencje, jakie to naruszenie za sobą pociągnie"* (zob. A. Zieliński, O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 k.p.a., PiP 1986, z. 2, s. 104 i n.).

Oczywistość można scharakteryzować tak, iż występuje ona w sytuacji, *gdy w zestawieniu z jednoznacznie brzmiącym, niebudzącym wątpliwości przepisem decyzja wydana na jego podstawie „razi”[...]. Taka jasność co do oczywistości naruszenia prawa nie występuje jednak w sytuacji gdy przepis jest na tyle nieostry lub ocenny, że wymaga dla jego zrozumienia stosowania wykładni* (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2008 r., I OSK 486/2008, nie publ.), a zatem brak jest wątpliwości co do jej bezpośredniego rozumienia (por. J. Jędrośka, B. Adamiak, *Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1986, z. 1, s. 66 i n.). Można też powiedzieć, iż oczywistość ta ukaże się, gdy w najprostszy sposób zestawimy ze sobą treść decyzji i przepisu, na podstawie którego została ona wydana (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 sierpnia 2008 r., II OSK 953/2007, nie publ.). Sądy wskazują ponadto, iż *jeżeli*

przepis prawa dopuszcza możliwość rozbieżnej jego interpretacji, to wybór jednej z nich nie może być oceniony jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa nawet wówczas, gdy zostanie ona później uznana za nieprawidłową albo, co zdarza się częściej, inna interpretacja zostanie uznana za słuszniejszą (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 1997 r., III SA 422-427/96, Prawo Bankowe 1998/4 str. 27).

Cecha jasności dotyczy treści przepisu. Nie występuje ona *gdy przepis jest na tyle nieostry lub ocenny, że wymaga dla jego zrozumienia stosowania wykładni* (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2008 r., I OSK 486/2008, nie publ.). *A contrario* można zatem powiedzieć, iż rażącym naruszeniem prawa będzie sytuacja w której *organ postąpił wbrew jasnej, niewymagającej interpretacji normie prawnej* (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2008 r., I OSK 19/2007, nie publ.), czyli *gdy decyzja została wydana wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, wbrew wszelkim przesłankom przepisu nadano prawa albo ich odmówiono, albo też wbrew tym przesłankom obarczono stronę obowiązkiem albo uchylono obowiązek* (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 1995 r., III SA 829/95, Serwis Podatkowy 1997/5 str. 34).

Ostatnią cechą, która decyduje o rażącym naruszeniu prawa jest charakter naruszonej normy prawnej. Dzieje się tak sytuacji, gdy stwierdzone naruszenie ma w danej sprawie większą wagę niż stabilność, a zatem trwałość decyzji ostatecznej. Tak wielka wada, jaka występuje w tym akcie, nie może zatem być tolerowana w demokratycznym państwie prawa i musi być wyeliminowana z porządku prawnego i to ze skutkiem *ex tunc* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2008 r., II GSK 160/2008, nie publ., niezależnie od tego czy znajduje się ona w katalogu art. 156 § 1 k.p.a. czy nie. W poglądach doktryny cecha ta znalazła wyraz w dwóch różnych stwierdzeniach. Pierwsze z nich mówiło, że z rażącym naruszeniem prawa można mieć dopiero do czynienia, gdy skutki ekonomiczno-społeczne naruszenia prawa (jakie pociąga za sobą wykonanie decyzji) są nie do pogodzenia z zasadą praworządności. Natomiast z tego drugiego punktu widzenia decyzja rażąco naruszająca prawo zawiera taką treść w swym rozstrzygnięciu, że neguje ona całość albo część obowiązujących przepisów, na podstawie których została wydana (por. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra 1997, s. 102).

W niniejszej sprawie należało zatem po pierwsze ocenić, czy doszło do naruszenia prawa poprzez brak określenia w zezwoleniu obszaru prowadzenia schroniska dla

bezdolnych zwierząt. Następnie należało ustalić, czy ewentualne naruszenie miało charakter rażącego naruszenia prawa.

Przechodząc do oceny wydanego przez Wójta Gminy Bolesław zezwolenia z powyższego punktu widzenia wskazać należy, że zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy: *zezwoienia (na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt) udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.* Wydawanie takich zezwoleń wynika z obowiązku gmin do utrzymania czystości i porządku na swoim terenie. W tym też celu rada gminy określa, w drodze uchwały, wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenia (art. 7 ust. 3 a ustawy).

Wymogiem ustawowym wynikającym z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy jest określenie przez przedsiębiorcę ubiegającego się o zezwolenie przedmiotu oraz obszaru działalności. Elementy te winno następnie określać wydane zezwolenie (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy), a jednym z takich elementów jest określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem.

Jak stanowi art. 107 § 3 k.p.a. decyzja administracyjna składa się nie tylko z wyrzeczenia (rozstrzygnięcia), ale także uzasadnienia.

W niniejszej sprawie Wnioskodawca podnosi, że w decyzji Wójta Gminy Bolesław z dnia 12 grudnia 2014 r., znak: R.6140.8.2014 nie wskazano miejsca prowadzenia działalności objętej zezwoleniem. Kolegium w składzie orzekającym w sprawie nie podziela tej konkluzji. W rozstrzygnięciu decyzji wyraźnie bowiem wskazano miejsce prowadzenia działalności polegającej na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt - miejscowość Bolesław, na działkach ew. nr 151 i 152, obręb Bolesław przy ul. Parkowej. Mimo tego, że brak jest wyraźnego stwierdzenia, że to jest właśnie miejsce prowadzenia działalności objętej zezwoleniem, to jednak wykładnia językowa samego rozstrzygnięcia decyzji, w opinii składu Kolegium, nie pozostawia ku temu żadnych wątpliwości.

Nadto taką interpretację kontrolowanej decyzji potwierdza jej uzasadnienie, które wskazuje, że obszar działalności był ograniczony wnioskiem JUKO sp. z o.o. z siedzibą w Zawierciu, do działek na których miało być prowadzone schronisko.

Potwierdza to wreszcie także wykładnia decyzji poczyniona przez samego Wójta Gminy Bolesław, który w piśmie z dnia 18 sierpnia 2015 r. wskazuje na takie właśnie rozumienie swojej decyzji.

Wskazać przy tym należy, że taka wykładnia znajduje akceptację w orzecznictwie sądowym, w tym właśnie we wskazywanym przez Wójta Gminy Bolesław wyroku Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 558/13 (LEX nr 1504627, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6D1B7CFAD5>), który to Sąd wskazał, że: *"Ponadto nie zasługuje na aprobatę zaprezentowane przez stronę skarżącą rozumienie pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem". Pojęcie to bowiem, w ocenie Sądu, 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".*

Zgodnie z taką interpretacją miejsce prowadzenia działalności objętej zezwoleniem jest w kontrolowanej decyzji wyraźnie określone i nie można mówić o naruszeniu prawa w tym zakresie, tym bardziej naruszeniu rażącym.

Kolegium wskazuje dalej, że zna z urzędu pogląd na sprawę prezentowany przez Stowarzyszenie, które uważa, że w przypadku prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt obszar prowadzenia działalności winien być wyraźnie wskazany i zamykać się w granicach gminy, która wydała dane zezwolenie. Winno to się odbywać poprzez wyraźne wskazanie pewnego terytorium, z którego bezdomne zwierzęta mogłyby trafiać do schroniska. Kolegium niejako na marginesie niniejszej sprawy wskazuje, że w składzie orzekającym w sprawie, nie podziela tego poglądu (Kolegium uznaje, że z decyzji musi wynikać obszar prowadzenia działalności, a obszar ten nie musi zamykać się na obszarze danej gminy). Kolegium wskazuje także, że pogląd ten jest wynikiem odpowiedniej wykładni, która ma swoje racje, ale nie jest jedyną możliwą wykładnią (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015r., II OSK 2136/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/744E4EA941> „[...]kluczową kwestią jest wyjaśnienie użytego wśród obligatoryjnych elementów zezwolenia sformułowania: "obszar działalności objętej zezwoleniem.").

Można także wskazać, że pogląd Stowarzyszenia jest ze wszech miar słuszny, ale w stosunku do określania obszaru działalności polegającej na zapobieganiu bezdomności zwierząt. To zadanie gminy i jako takie winno być realizowane na całym jej obszarze (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/744E4EA941>, "[...]"obszar działalności objętej zezwoleniem" to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. W ten tylko sposób zapewniona zostanie realizacja zadania gminy polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt"; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22

września 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 559/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/510C1B8857>.
"Skoro więc odławianie bezdomnych zwierząt i ich umieszczanie w schronisku odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, to umocowanie to musi się ograniczać do tereny danej gminy, gdyż władztwo gminy odnosi się tylko do jej terytorium").

Z uwagi na wyżej wskazane powody Kolegium w składzie orzekającym w sprawie ponownie uznało, iż w sprawie nie zaistniała przesłanka rażącego naruszenia prawa, która skutkowałaby stwierdzeniem nieważności kontrolowanej decyzji. W sprawie nie nastąpiło także, zdaniem Kolegium, naruszenie prawa, gdyż obszar prowadzenia działalności objętej zezwoleniem został wskazany w kontrolowanej decyzji. Kolegium stwierdza również, że w sprawie nie dopatrzyło się innych przesłanek stwierdzenia nieważności.

Wobec powyższego, orzeczono jak na wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Na decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie ul. Rakowicka 10. Skargę wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie ul. J. Lea 10, 30 – 048 Kraków, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji (postanowienia) Skarżącemu. Skarga powinna odpowiadać wymogom przewidzianym przez art. 57 § 1 w zw. z art. 46 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. 2012 r., poz. 270 ze zm.), tzn. winna zawierać oznaczenia sądu, imię, nazwisko lub nazwę skarżącego, oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby skarżącego, a w razie ich braku - adresu do doręczeń, wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy; określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego; podpis osoby wnoszącej skargę, a w przypadku wniesienia jej przez pełnomocnika - jego podpis z załączeniem do skargi pełnomocnictwa. Do skargi należy dołączyć jej odpisy w ilości po jednym dla każdej ze stron uczestniczących w postępowaniu administracyjnym oraz dla organu, którego decyzja jest przedmiotem zaskarżenia.

mgr Renata Płuniarzyk

CZŁONEK SAMORZĄDOWEGO
KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
W KRAKOWIE

mgr Monika Tarnawa-Zajaczkowska

mgr Piotr Walczak

Otrzymują:

1. Strony wg załączonego rozdzielnika do sprawy(2);
2. 2 x a/a.

