

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku - Białej, na posiedzeniu w dniu 9 października 2015 roku w składzie orzekającym:

Przewodniczący: mgr Jarosław Pająk;

Członek: mgr. Magdalena Szymańska – Słonec;

Członek (spr.): mgr Jakub Jasiński

po rozpatrzeniu sprawy z wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 przy udziale Firmy Handlowej Beata Kowalczyk z siedzibą w Cieszynie przy ul. Cichej 10 w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 19 sierpnia 2008 roku o sygn. OŚR.3.7080-4/2/08 dotyczącej udzielenia zezwolenia Firmie Handlowej Beata Kowalczyk na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w Cieszynie przy ul. Cichej 10.

działając na podstawie art. 157 § 1 i art. 158 § 1 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 17 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.), art. 1 ust. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. nr 79 poz. 856 ze zm.) w zw. z art. 88 ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.),

odmawia stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 19 sierpnia 2008 roku o sygn. OŚR.3.7080-4/2/08 w przedmiocie udzielenia zezwolenia Firmie Handlowej Beata Kowalczyk z siedzibą w Cieszynie przy ul. Cichej 10 na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 19 sierpnia 2008 roku o sygn. OŚ.3.7080-4/2/08 Burmistrz Miasta Cieszyna, działając na zasadzie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. nr 132 poz. 96 z późn zm.) zezwolił Firmie Handlowej Beata Kowalczyk na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Lokalizacja schroniska została określona w Cieszynie przy ul. Cichej 10. W decyzji tej Burmistrz nałożył na przedsiębiorcę szereg obowiązków. Określił też okres na jaki udzielono zezwolenia – do dnia 6 sierpnia 2018 roku i podał przypadki, kiedy zezwolenie może zostać cofnięte. Decyzja ta jest prawomocna.

Wnioskiem z dnia 13 sierpnia 2015 roku (data wpływu do Urzędu Miejskiego w Cieszynie) Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie zażądało stwierdzenia nieważności ww. decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa. Decyzji tej organizacja społeczna zarzuciła brak wymaganego określenia prawem obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

W uzasadnieniu wniosku organizacja społeczna podała, że pominięcie w treści decyzji określenia obszaru działalności schroniska pozostaje w oczywistej sprzeczności z przepisem art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku. Zdaniem wnioskodawcy brak określenia „obszaru” powoduje zjawisko nieograniczonego przyjmowania do jednego schroniska zwierząt z wielu gmin i przepełniania schronisk wbrew względom właściwej opieki nad zwierzętami. W ocenie stowarzyszenia „jedną z przyczyn tej znanej w całym kraju patologii jest nagminne wydawanie przez organy gmin z rażącym naruszeniem ustawy zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt”.

Organizacja społeczna zaproponowała też definicję obszaru działalności objętej zezwoleniem. Przez obszar ten i „przez obszar świadczenia usług schroniska dla bezdomnych zwierząt, rozumieć należy obszar, z którego pochodzą zwierzęta przyjmowane do schroniska, tj. ten, na jakim zostały znalezione lub złapane, co z kolei wyznacza zbiór usługobiorców działalności schroniska.” Uzasadniając tak sformułowaną definicję, Stowarzyszenie podaje, że działalność prowadzenia schroniska jest regulowana w tym samym trybie i na podstawie tego samego przepisu art. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który mówi o opróżnianiu zbiorników nieczystości (oraz do niedawna o odbieraniu odpadów komunalnych), gdzie niewątpliwie obszar świadczenia usług dotyczy rozproszonych miejsc znajdowania się tych zbiorników (odpadów). Ewidentnie nie dotyczy natomiast siedziby przedsiębiorcy czy też zlewni nieczystości płynnych, ani lokalizacji wysypiska odpadów stałych. Ponadto, w ocenie Stowarzyszenia ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w

gminach nie zawiera legalnej definicji „obszaru działalności”. Nie oznacza to jednak pojawienia się przeszkód w precyzyjnym ustaleniu tego określenia w drodze wykładni przepisów prawa. Nadto wnioskodawca wskazuje, że żaden przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie precyzuje, że regulacja usług komunalnych wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 zamyka się w terytorium gminy. Wynika to nieodparcie z wykładni tych przepisów. Tej wykładni przepisów Stowarzyszenie dokonało w treści swojego wniosku. Powołało się również na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015 roku o sygn. II OSK 2136/13 dotyczący schroniska w Wojtyszkach oraz na decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w Sieradzu i w Krakowie.

Kończąc swój wniosek Stowarzyszenie Ochrona Zwierząt podało, że działanie kilku schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie jednej gminy, (co uzasadniałoby wydzielanie obszarów działania), jest dziś w Polsce rzadkością. Regułą jest natomiast brak schronisk i przyjmowanie do jednego zwierząt z wielkiej ilości gmin. Wnioskodawca nie podważa legalności takiego działania, ale tylko w przypadku przedsiębiorców, którym zlecono świadczenie usług w ramach porozumienia międzygminnego lub związku gmin.

Zdaniem Stowarzyszenia, praktyka zawierania bezpośrednich umów między gminą a przedsiębiorcą działającym na terenie innej gminy, jest niezgodna z prawem i często rodzi „patologie” na tle odpowiedzialności gmin za „swoje” zwierzęta umieszczane w „obcym” (tj. położonym na terenie innej gminy) schronisku. Przyczyną tej patologii jest zatarcie odpowiedzialności nadzorczej gmin z tytułu udzielonego zezwolenia, gdyż gmina wysyłająca zwierzęta do „obcego” schroniska, nie ponosi takiej odpowiedzialności z braku środków nadzoru, natomiast gmina właściwa miejscowo dla schroniska nie chce ponosić i unika odpowiedzialności za los „nie swoich” zwierząt. Z kolei błędna interpretacja kwestii obszaru działalności w zezwoleniach dla schronisk dla zwierząt, prowadzi do omijania celu, w jakim działalność ta w ogóle została poddana regulacji, tj. ochrony nadrzędnego interesu publicznego.

Wykonując czynności w tym postępowaniu, w pierwszej kolejności Kolegium zbadało postanowienia statutu Stowarzyszenia Ochrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie na okoliczność ustalenia, czy wskazane w nim cele statutowe pokrywają się z opisywanym we wniosku interesem społecznym. Weryfikacja ta zakończyła się pozytywnie i postanowieniem z dnia 23 września 2015 roku wszczęto postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 19 września 2008 roku o sygn. OŚR.3.7080-4/2/08.

Następnie zapoznano się z wymienionym we wniosku organizacji społecznej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego i decyzjami Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu.

Umożliwiono też stronom wypowiedzenie się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego. Dnia 7 października 2015 roku Beata Kowalczyk w siedzibie Kolegium podała, że prowadzi schronisko dla bezdomnych zwierząt od 23 lat. Pierwsze zezwolenie na prowadzenie schroniska strona otrzymała w 1998 roku. Wcześniej prowadziła schronisko w imieniu miasta Cieszyna, a od 17 lat działa pod własną firmą handlową. Aktualnie posiada zezwolenie umożliwiające prowadzenie jej schroniska do 2018 roku. Następnie Beata Kowalczyk oświadczyła, że prowadzi schronisko wyłącznie na nieruchomości zlokalizowanej w Cieszynie przy ul. Cichej 10. Swoje usługi świadczy dla miasta i gminy Cieszyn oraz – na podstawie umów zawartych pomiędzy gminami – dla gmin sąsiadujących z Cieszynem. Sama nie ma podpisanej umowy z żadną z innych gmin niż miasto Cieszyn. Na działalność schroniska nigdy nie było skarg ze strony sąsiedztwa i lokalnej społeczności.

Bożena Kowalczyk stanowczo sprzeciwiła się stwierdzeniu nieważności wydanej jej zezwolenia. Oświadczyła, że nie zachodzą ku temu żadne przesłanki, a sama decyzja została wydana bez rażącego naruszenia prawa. Do akt sprawy strona przedłożyła pismo Powiatowego Lekarza Weterynarii w Cieszynie z dnia 5 października 2015 roku o sygn. PIWet.533.3401.2015, z którego wynika, że schronisko zlokalizowane przy ul. Cichej 10 w Cieszynie spełnia warunki dotyczące szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 roku (Dz. U nr 158, poz. 1657).

Pismem z dnia 30 września 2015 roku Burmistrz Miasta Cieszyna opisał postępowanie w przedmiocie udzielenia zezwolenia Firmie Handlowej Beata Kowalczyk na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Dołączył też odpis swojego zarządzenia o numerze 300/I/2006 z dnia 12 kwietnia 2006 roku w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Jednocześnie organ niższego stopnia podał, że w jego rozumieniu obszar działalności regulowanej polegającej na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt jest ograniczony do miejsca, w którym zlokalizowane są obiekty służące do wykonywania tego typu działalności. W przypadku schroniska dla zwierząt w Cieszynie jest to nieruchomość przy ul. Cichej 10.

W sprawie zważyć należy co następuje:

Jak wynika z art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego 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. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Możliwość stwierdzenia nieważności decyzji jest wyjątkiem od reguły poszanowania trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej, która rozstrzyga o prawach strony. Jak wynika bowiem z art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji są ostateczne. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2015 roku o sygn. P 43/15 (Dz. U. z 2015 r. poz. 702) stwierdził, że sama „decyzja administracyjna, sporządzona w trybie określonym ustawą procesową korzysta z domniemania swojej prawdziwości, a wchodząc do obiegu prawnego staje się jednym z elementów stanowiących porządek prawny.”

Na aprobatę w tym postępowaniu zasługuje pogląd wyrażony przez M. Zdyba i J. Stelmasiaka) zgodnie z którym „reguła trwałości decyzji służy realizacji istotnych wartości jakimi są ochrona porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i samego prawa, a przede wszystkim ochrona praw nabytych” (por. M. Zdyb, J. Stelmasiak „Zasady ogólne postępowania administracyjnego, lublin 1999 s. 116). Trzeba jednak pamiętać, że reguła trwałości decyzji administracyjnych nie ma jednak charakteru bezwzględne. Uchylenie lub zmiana decyzji, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w wypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych.

W doktrynie przyjmuje się ponadto, że wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa obejmuje przypadki kwalifikowanego naruszenia prawa materialnego, procesowego lub ustrojowego, które nie mieszczą się w katalogu nazwanych wad nieważności. Normatywne znamię kwalifikujące naruszenie prawa jako rażące powinno być rozważane na kilku poziomach. Po pierwsze, należy je rozumieć jako wymóg oczywistego, wyraźnego i

niewątpliwego naruszenia prawa (wymóg dotyczący sposobu naruszenia). Po drugie treść naruszonego przepisu prawa powinna być również bezsporna i oczywista, a więc jasna i jednowariantowa już na gruncie wykładni językowej. Niejasność lub wielowariantowość interpretacyjna treści danej regulacji nie może uzasadniać kwalifikowania naruszenia przepisu należącego do tej regulacji jako rażącego. Po trzecie kwalifikacja konkretnego naruszenia prawa jako rażącego nie może abstrahować od określonych czynników wyznaczających pozycję normatywną przepisu w ramach podstawy prawnej orzeczenia, a więc np. od miejsca danego przepisu w strukturze hierarchicznej systemu prawnego (np. przepis konstytucyjny), jego roli w systemie normatywnym, w prawie administracyjnym materialnym lub procesowym (np. zasada konstytucyjna, ogólna zasada k.p.a.), znaczenia w zespole przepisów składających się na podstawę materialnoprawną lub procesową orzeczenia (np. naruszenie przepisu procesowego, mającego podstawowe znaczenie dla zasad i struktury postępowania administracyjnego) - por. T. Woś [w:] H. Knysiak - Molczyk, A. Krawiec, M. Kamiński, T. Kiełkowski „Postępowanie administracyjne”, Warszawa 2013.

Podobny pogląd wyraził H. Poleszak twierdząc, że „decyzja wydana została z rażącym naruszeniem prawa materialnego wówczas, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest ewidentnie sprzeczne z wyraźnym i niebudzącym wątpliwości przepisem na podstawie jego brzmienia niejako od razu rzuca się w oczy (kwalifikowane naruszenie prawa materialnego). Rażące naruszenie prawa materialnego zgodnie z tym stanowiskiem zachodzić będzie wówczas, gdy organ administracji, wbrew literalnemu brzmieniu przepisu nałoży na stronę obowiązek, przyzna uprawnienie, bądź odmówi jego przyznania, mimo że powinien zdawać sobie sprawę, że w świetle obowiązującego prawa tego rodzaju stosunek materialny nie może być nawiązany. Tak więc rażące naruszenie prawa zachodzić będzie wtedy, gdy organ administracji państwowej zmierzając nawiązać stosunek materialnoprawny wydał w tym celu decyzję, mimo, iż w świetle prawa materialnego stosunek taki nie może być nawiązany” (por. H. Poleszak „Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu przed NSA”, NP 1984 s. 25).

A. Zieliński w artykule pt „Podstawa prawna decyzji administracyjnej”, opublikowanym na łamach „Państwa i Prawa” wyraził pogląd, że „o rażącym naruszeniu prawa należy mówić dopiero wówczas, gdy w wyniku naruszenia powstały takie skutki, które nie mogą być tolerowane z punktu widzenia praworządności (por PiP 1984 z. 3 str. 36). Uzupełniając ten pogląd Barbara Adamiak dodała, że „z punktu widzenia praworządności wszelkie naruszenia prawa powinny być naprawiane lub usuwane i tylko ze względów oportunistycznych przyjmuje się kompromisowe rozwiązania prawne dopuszczające sanację

niektórych wadliwości decyzji, ale na oportuniźm nie ma miejsca, gdy chodzi o rażące naruszenie prawa i wobec tego również nie może wchodzić w grę sanacja decyzji obarczonych taką wadą. W konkluzji trzeba stwierdzić, że „rażące naruszenie prawa” jest to naruszenie wyraźnej, niebudzącej wątpliwości interpretacyjnej normy prawa materialnego lub normy prawa procesowego (por. B. Adamiak, J. Borkowski „Postępowania administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2003 s. 333”).

Andrzej Matan zgodził się z powołanymi wcześniej przez T. Wosia i H. Połeszaka poglądami stwierdzając, „że rażące naruszenie prawa zachodzi w przypadku naruszenia przepisu, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu (por. G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan „Postępowanie administracyjne ogólne”, Warszawa 2003 s. 818). Rażąco naruszone prawo nie występuje tylko wówczas, gdy orzeczenie organu I instancji zostało wydane wbrew nakazom lub zakazom określonym w przepisie leżącym u podstaw jego wydania, ale również w sytuacji, gdy wbrew przesłankom przepisu nadano prawa lub obowiązki, albo ich odmówiono. Kluczowe znaczenia ma więc występująca rozbieżność, która ma charakter rażący, czyli taki, który daje się łatwo stwierdzić. Jest on więc „wyraźny”, „oczywisty”, „niewątpliwy” „bezsorny” lub „bardzo duży”.

Dokonując oceny decyzji administracyjnej z punktu widzenia jej wadliwości, a konkretnie dotyczącej rażącego naruszenia prawa obowiązkiem organu wyższego stopnia jest wzięcie pod uwagę teorii gradacji wad decyzji administracyjnych. W tym konkretnym przypadku chodzi przecież o tego rodzaju wady, które powodują konieczność eliminacji decyzji z obrotu prawnego z racji istnienia w nich wad o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym. Wymienione wady powstają w wyniku naruszenia prawa w toku czynności zmierzających do wydania decyzji lub w wyniku załatwienia sprawy wydaniem decyzji administracyjnej. Rażące naruszenie prawa w wymienionych sytuacjach przejawia się zaprzeczeniem stanu prawnego w całości lub w części.

Instytucja rażącego naruszenia prawa jako podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest też przedmiotem rozważań wyrażonych w orzeczeniach sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 sierpnia 1984 roku, opublikowanym na łamach „Gazety Prawniczej” z 1984 roku, nr 20, wyraził pogląd, że „o tym, czy naruszenie prawa jest naruszeniem rażącym w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decyduje ocena skutków społeczno - gospodarczych, jakie dane naruszenie za sobą pociąga. Za rażące uznać należy mianowicie takie naruszenie prawa, w wyniku, którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności”. W wyroku z dnia

2 marca 2011 roku. o sygn. II OSK 2226/10 Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym „cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść aktu pozostaje w jawnej sprzeczności z treścią przepisu przez proste zestawienie ich ze sobą. Dla oceny, czy dane naruszenie ma charakter rażącego naruszenia istotne są skutki, które to naruszenie wywołuje. jeżeli skutki te są niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności, to takie naruszenie ma cechy rażącego naruszenia prawa”. W innym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że „ustalenie, czy w konkretnym wypadku nastąpiło rażące naruszenie prawa wymaga zawsze wnikliwego rozważenia sprawy. Naruszony przepis prawa nie może pozostawiać jakichkolwiek wątpliwości prawnych, a jego treść musi być jasna i nie może wywołać sporów - doktrynalno - orzeczniczych” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2013 roku, sygn. akt II GSK 190/12 LEX nr 1337107). „Rażące naruszenie prawa oznacza natomiast wadliwość decyzji skutkiem naruszenia norm prawnych regulujących działania administracji publicznej w indywidualnych sprawach, w szczególności przepisów prawa procesowego oraz materialnego o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym. Zachodzi zatem w wypadku, gdy czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 sierpnia 2001 roku, sygn. II SA 1726/00, LEX nr 51233) . Z kolei w wyroku z dnia 4 lipca 2014 roku o sygn. II GSK 798/13, LEX nr 1511171, Naczelny Sąd Administracyjny uznał za „rażące naruszenie przepisów regulujących postępowanie dowodowe, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności decyzji można uznać wydanie decyzji bez uprzednio przeprowadzenia jakichkolwiek dowodów niezbędnych dla wyjaśnienia istoty sprawy, bądź wydanie decyzji bez przeprowadzenia dowodów obligatoryjnych w danej sprawie, ale nie każde naruszenie prawa w zakresie postępowania wyjaśniającego”. Podobnie w wyroku z dnia 13 lutego 2013 roku o sygn. II SA/Gd 694/12 LEX nr 1285281 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku przyjął, że „za rażące naruszenie przepisów postępowania można uznać wydanie decyzji bez jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego”. Trzeba też zwrócić uwagę na orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Pierwsze z dnia 10 czerwca 2015 roku, o sygn. II SA/Gl 146/15, w którym Sąd jednoznacznie wskazał, w jaki sposób należy badać, czy doszło do rażącego naruszenia prawa. W ocenie Sądu, aby zaszło rażące naruszenie prawa muszą wystąpić łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki jakie wywołuje decyzja. Przy czym chodzi o skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Zatem rażące naruszenie

prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. występuje wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej sprzeczności z przepisami prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że decyzja taka nie może się być zaakceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa. Z rażącym naruszeniem prawa mamy do czynienia m.in. w sytuacji, gdy organ nie stosuje przepisu, który w danym postępowaniu winien być obligatoryjnie zastosowany". W drugim z orzeczeń z dnia 5 listopada 2014 roku, sygn. III SA/GI 917/14 ten sam Sąd stwierdził, że „oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem stanowiącym jego podstawę prawną. Co więcej w sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga pogłębionej wykładni prawa. Naruszenie prawa ma cechę rażącego, gdy decyzja nim dotknięta wywołuje skutki nie dające się pogodzić z wymaganiami praworządności, którą należy chronić nawet kosztem obalenia ostatecznej decyzji".

Wracając jeszcze na grunt doktryny prawa administracyjnego nie sposób pominąć sporządzonej analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, które do rażących naruszeń prawa zaliczyło m.in.: nałożenie obowiązku na osobę zmarłą, niewłaściwą reprezentację, wydanie decyzji bez uprzedniego przeprowadzenia prawidłowego postępowania wyjaśniającego, wydania decyzji wbrew zakazowi reformationis in peius, odmowę załatwienia sprzeciwu, wydanie decyzji naruszającej ocenę prawną wyrażoną przez sądy administracyjne, naruszenie zasady trwałości decyzji administracyjnej, odmowę wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności „zaświadczenia”, stwierdzenie nieważności decyzji w postępowaniu odwoławczym, odmowę wszczęcia postępowania po wniesieniu sprzeciwu prokuratora, wydanie decyzji z warunkiem, że może być ona wykonana dopiero po wydaniu innej decyzji, brak własnoręcznego podpisu osoby upoważnionej do wydania decyzji, naruszenie wyłączności stosowania określonego trybu nadzwyczajnej weryfikacji decyzji. Sądy administracyjne nie zaliczyły natomiast do wad, mających znamiona rażącego naruszenia prawa przypadków, takich jak: zastosowanie przy wydaniu decyzji administracyjnej jednej z możliwości interpretacji przepisów prawa o niejednoznacznej treści, wybór jednej z rozbieżnych interpretacji przepisu prawa, fakt, że decyzja administracyjna jest sprzeczna z ustaleniami innej decyzji, niezasięgnięcie przed wydaniem decyzji wymaganego przez prawo stanowiska innego organu, zastosowania nieprawidłowej stawki celnej na niekorzyść strony, niezamieszczenia klauzuli o upoważnienia do działania w imieniu organu (por. A Matan Postępowanie... str. 819).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy Kolegium doszło do przekonania, że kwestionowana przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt decyzja Burmistrza Miasta Cieszyna nie jest obarczona wadą kwalifikowaną skutkującą stwierdzeniem jej nieważności.

W pierwszej kolejności przypomnieć należy, że wnioskodawca powołuje się na rażące naruszenie art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z powołanych przepisów, obowiązujących w dniu wydania kwestionowanej przez organizację społeczną decyzji Burmistrza Miasta Cieszyna wynika, że wniosek o zezwolenie na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia ośrodków dla bezdomnych zwierząt powinien określać przedmiot i obszar działalności. To samo powinna zawierać decyzja zezwalająca na prowadzenie ww. działalności.

Po drugie, organizacja społeczna podaje, że zezwolenie wydane przez Burmistrza Miasta Cieszyna nie zawiera określenia obszaru działalności schroniska. Stowarzyszenie wyraźnie przyznało we wniosku, że na gruncie ustawy nie zdefiniowano obszaru działalności. Tym samym, w jego opinii należy ów sformułowanie rozumieć jako „wyznaczenie obszaru z którego pochodzą zwierzęta przyjmowane do schroniska, tj. ten na jakim zostały znalezione lub złapane, co z kolei wyznacza zbiór usługobiorców schroniska”. Wnioskodawca uzasadniając swoje żądanie dokonuje własnej wykładni przepisów. Dla poparcia swoich twierdzeń powołuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015 roku, sygn. II OSK 2136/13 oraz decyzje wydane przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze w Sieradzu i w Krakowie.

W powołanym przez organizację wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że pod pojęciem obszaru działalności objętej zezwoleniem” należy rozumieć „obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. W ten tylko sposób zapewniona ostania realizacja zadania gminy polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt”.

Jednakże istotnym w tej sprawie jest ustalenie, czy określone ww. wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego i orzeczeniami Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu i Krakowie sformułowanie „obszar działalności objętej zezwoleniem” ma znaczenie dla stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Cieszyna z przyczyn rażącego naruszenia prawa.

W tym celu Kolegium dokonało badania kwestionowanej decyzji pod kątem rażącego naruszenia przepisów art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1 pkt 2 powołanej wcześniej ustawy o

utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji (t.j. Dz. U. z 2005 r. nr 236, poz. 2008 z uwzględnieniem zmian wprowadzonych Dz. U. z 2006 r. nr 144 poz. 1042 i 180 poz. 1495), uwzględniając przy tym treść wykładni zaprezentowanej przez wnioskodawcę, decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych i powołany wcześniej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Badanie decyzji i poprzedzającego jej wydanie postępowania przeprowadzono w oparciu o następujące kryteria: kwalifikowanego naruszenie prawa materialnego, naruszenia prawa o charakterze oczywistym, wyrazistym, niewątpliwym i bezspornym, braku tolerancji naruszenia prawa z punktu widzenia praworządności, naruszenie niebudzącej wątpliwości interpretacyjnej normy prawa administracyjnego, skutków jakie wywołuje naruszenia prawa tj. czy są one niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności, wpływu rażącego naruszenia prawa na inicjacje sporów doktrynalno - orzeczniczych, wielkości ciężaru gatunkowego decyzji, ilości i jakości przeprowadzono postępowania dowodowego, oczywistości naruszenia prawa polegającego na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem stanowiącym jego podstawę prawną oraz wymogu przeprowadzenia pogłębionej wykładni prawnej.

W wyniku dokonanych badań Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku - Białej doszło do wniosku, że wydane przez Burmistrza Miasta Cieszyna zezwolenie na prowadzenie przez Firmę Handlową Beata Kowalczyk schroniska dla bezdomnych zwierząt nie zawiera kwalifikowanych wad powodujących jego nieważności z powodu rażącego naruszenia prawa. Kwestionowana przez Stowarzyszenie decyzja nie zawiera kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa materialnego leżących u podstaw jej wydania tj. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zawiera bowiem elementy, z których jednoznacznie wynika, że **obszarem działalności objęto wyłącznie gminę Cieszyn**. Schronisko jest bowiem zlokalizowane w Cieszynie przy ul Cichej 10, realizuje umowę o numerze OŚR.3.708-2/06 z dnia 13 października 2010 roku zawartej z gminą Cieszyn i świadczy usługi na rzecz tej gminy. Przypomnieć należy, że strona postępowania ubiegając się o zezwolenie musiała spełnić wszystkie kryteria określone zarządzeniem nr 300/I/2006 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 12 kwietnia 2006 roku w sprawie wymagań, jakie powinny spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Z ustaleń postępowania wynika, że Beata Kowalczyk prowadzi schronisko od 17 lat. Wcześniej prowadziła to schronisko w imieniu gminy Cieszyn, a od 1998 roku zarządza nim pod Firmą

Handlową Beata Kowalczyk. Zostały jej też wydane dwie decyzje administracyjne zezwalające jej na prowadzenie tej działalności. Pierwsza została wydana w 1998 roku, a druga - badana w tym postępowaniu - w dniu 19 sierpnia 2008 roku. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia stwierdzić należy, że Beata Kowalczyk świadczy usługi wyłącznie dla gminy i miasta Cieszyna. Nie zawarła też żadnej innej umowy z inną gminą na przyjmowanie bezdomnych zwierząt do schroniska. Tą okoliczność potwierdza Burmistrz Miasta Cieszyna w piśmie z dnia 30 września 2015 roku o sygn. OSR.6140.5.2015.3.

Tym samym wydana decyzja nie zawiera naruszenia prawa materialnego w stopniu powodującym jej nieważność. Wprawdzie organ wydający zezwolenie nie oznaczył co do istoty i precyzyjnie obszaru działalności schroniska, to jednak uchybienie tego nie jest na tyle oczywiste, wyraźne i niewątpliwe, aby prowadziło do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Naruszenie prawa przez organ niższego stopnia nie ma też w tym przypadku tak dużego ciężaru gatunkowego, aby skutkowało to stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej.

Odnosząc się do dalszych kryteriów oceny prowadzonej przez Kolegium w polu widzenia należy mieć treść art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która budzi duże wątpliwości interpretacyjne na gruncie prawa administracyjnego. Te wątpliwości podnosi nawet sam wnioskodawca, dokonując wykładni sformułowania „obszaru działalności”, odwołując się do innych przepisów spoza wymienionej wyżej ustawy i jednoznacznie stwierdzając brak definicji legalnej omawianego sformułowania na gruncie obowiązujących przepisów. Sam sposób ujęcia obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt wywołuje spory doktrynalno – orzecznicze, na co uwagę zwróciła organizacja społeczna w kierowanym do tutejszego Kolegium wniosku. Ponadto ów spór podkreśla również Burmistrz Miasta Cieszyna, który w sposób odmienny interpretuje obszar działalności. W piśmie bowiem z dnia 30 września 2015 roku organ administracji publicznej przedstawia sposób swojej interpretacji obszaru działalności regulowanej przyjmując, że obszar ten jest ograniczony do miejsca, w którym zlokalizowane są obiekty służące do wykonywania tego typu działalności. W przypadku schroniska dla zwierząt w Cieszynie jest to nieruchomość przy ul. Cichej 10. Obszaru działalności precyzyjnie nie określają też przepisy powołanej wcześniej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dopiero wskutek dokonanej dogłębnej wykładni przepisów (dokonanej w tym wypadku przez wnioskodawcę) obszar ten można zdefiniować.

Badając wydane zezwolenie i przeprowadzone postępowanie administracyjne Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało, że pomimo wybrakowania akt z uwagi na

upływ czasu jaki minął od wydania decyzji, zezwolenie zostało przeprowadzone w oparciu o konkretne dowody zgromadzone w tym postępowaniu. Zakres tych dowodów wyraźnie precyzuje Zarządzenie nr 300/I/2006 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 12 kwietnia 2006 roku. W wydanym przez siebie akcie administracyjnym organ administracji publicznej precyzyjnie ujął kryteria jakie musi spełnić podmiot ubiegający się o wydanie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. W piśmie z dnia 30 września 2015 roku organ potwierdził, że wypełnienie kryteriów było badane w toku postępowania administracyjnego w oparciu o przepisy ustawy i powołanego powyżej zarządzenia.

Niezależnie od powyższego Kolegium zbadało decyzję pod kątem wystąpienia pozostałych przesłanek skutkujących nieważnością decyzji administracyjnej, stypizowanych w art. 156 § 1 pkt 1, 3-7 k.p.a. Po dokonanej kontroli aktu administracyjnego Kolegium nie stwierdziło wystąpienia przesłanki powodującej nieważność decyzji administracyjnej. Zezwolenie zostało wydane zgodnie z obowiązującymi w dniu jego wydania przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach tj. określone w art. 9 ust. 1 pkt 1-6 ustawy.

Biorąc zatem pod uwagę całą powyższą argumentację Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku – Białej stoi na stanowisku, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z dnia 19 sierpnia 2008 roku o sygn. OŚR.3.7080-4/2/08. Wydana decyzja bowiem nie posiada żadnych wad kwalifikowanych powodujących jej nieważność z mocy prawa, określonych w art. 156 § 1 pkt 1 – 7 k.p.a.

Brak stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej nie oznacza jednak, że w przyszłości jednak Burmistrz Miasta Cieszyna nie powinien zmienić sposobu konstruowania swoich zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony nad bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Organ winien bowiem precyzyjnie określić obszar działalności schroniska obejmujący swoim zasięgiem określone terytorium. Samo wskazanie adresu lokalizacji schroniska okazać się może za niewystarczające dla stwierdzenia, na jakim obszarze schronisko świadczy swoje usługi.

W podsumowaniu i na poparcie wyrażonej przez siebie argumentacji Kolegium pragnie przywołać podgląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2013 roku o sygn. II SA/Łd 558/13, LEX nr 1504627, który w pełni aprobuje w niniejszej sprawie. W powołanym orzeczeniu Sąd stwierdził, że nie może przynieść oczekiwanego rezultatu żądanie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu

zezwoleń na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, zgłoszone w oparciu o nieakceptowaną przez osobę wykładnię art. 9 pkt 2 u.c.p.g.

Biorąc zatem pod uwagę powyższe Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej orzekło jak na wstępie.

Stronie i podmiotowi działającemu na prawach strony przysługuje prawo zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku - Białej w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

PRZEWODNICZĄCY:

PREZES
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Bielsku-Białej

mgr *Arystosław Pajak*

CZŁONEK:

mgr Magdalena Szymanska-Sloniec

CZŁONEK
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
w Bielsku-Białej

CZŁONEK (Spr):

mgr *Jakub Jasiński*

CZŁONEK
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Bielsku-Białej

Otrzymują:

01. Beata Kowalczyk; ul. Cicha 10; 43-400 Cieszyn;
02. Łukasz Kowalczyk pełnomocnik Beaty Kowalczyk; ul. Cicha 10; 43-400 Cieszyn;
03. Stowarzyszenie Ochrona Zwierząt; ul. 11 Listopada 29; 28-300 Jędrzejów;
04. Burmistrz Miasta Cieszyna; ul. Rynek 1; 43-400 Cieszyn;