

Olsztyn, dnia 9 listopada 2015 r.

SKO.63.40.2015

DECYZJA

Na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 157 § 1 i art. 158 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.) oraz art. 9 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący- Radosław Pietruszkiewicz
Członkowie - Bogusława Dobkowska
- Kamila Wiśniewska-Hałka

na posiedzeniu w dniu 16 października 2015 r. po wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 1 lipca 2008 r., znak: BiRG 7080-1/08, Burmistrza Białej Piskiej w przedmiocie zezwolenia Grażynie Jadwidze Dworakowskiej prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą „Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt” z siedzibą w miejscowości Radysy 13, 12-230 Biała Piska na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie obszaru administracyjnego Gminy Biała Piska oraz prowadzenie własnego schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13 na okres 10 lat, tj. do dnia 30 czerwca 2018 r.

rozstrzygnęło

odmówić stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 1 lipca 2008 r., znak: BiRG 7080-1/08.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 1 lipca 2008 r., znak: BiRG 7080-1/08, Burmistrz Białej Piskiej zezwolił Grażynie Jadwidze Dworakowskiej prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą „Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt” z siedzibą w miejscowości Radysy 13, 12-230 Biała Piska na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie obszaru administracyjnego Gminy Biała Piska oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13 na okres 10 lat, tj. do dnia 30 czerwca 2018 r.

Pismem z dnia 24 lipca 2015 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie zwróciło się Stowarzyszenie „Obrona Zwierząt” o stwierdzenie nieważności wskazanej powyżej decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa. Decyzji zarzuciło brak wymaganego prawem określenia obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, brak wymaganego prawem określenia terminu podjęcia działalności. W uzasadnieniu wniosku wskazano na cele statutowe organizacji i interes społeczny w zaskarżeniu decyzji. Wyjaśniono, iż przedmiotowe zezwolenie określa położenie schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13, a więc stanowi jedynie o miejscu świadczenia usług przez przedsiębiorcę. Tymczasem pominięcie w treści decyzji określenia obszaru działalności schroniska pozostaje w oczywistej i wyraźnej sprzeczności z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakazuje obligatoryjne zawarcie takiego określenia w zezwoleniu. Wskazano, iż ustawa wyraźnie rozróżnia miejsce świadczenia usług od obszaru działalności. To pierwsze jest podstawą dla określenia organu właściwego do wydania zezwolenia, gdyż zezwolenia udziela wójt właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług, a także zastosowania odpowiedniego prawa miejscowego.

Określenie obszaru jest zaś merytorycznym przedmiotem wniosku oraz istotną treścią decyzji o zezwoleniu. Nie ma więc możliwości, aby zacierać istotną różnicę między miejscem a obszarem. Wskazano, iż ustawa o czystości i porządku nie zawiera legalnej definicji „obszaru działalności”, ale nie ma przeszkód, by znaczenie tego pojęcia precyzyjnie ustalić w drodze wykładni przepisów prawa. Zdaniem stowarzyszenia przez „obszar działalności objętej pozwoleniem” jak 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. Brak określenia tego obszaru powoduje zjawisko nieograniczonego przyjmowania do jednego schroniska zwierząt z wielu gmin i przepelniania schronisk, wbrew względem właściwej opieki nad nimi. Tak działa schronisko w Radysach, przyjmując zwierzęta z wielu dziesiątków gmin. Jedną z przyczyn tej znanej w całym kraju patologii jest nagminne wydawanie z rażącym naruszeniem ustawy zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt. Wyjaśniono, iż art. 75a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej stanowi zasadę, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawiają do wykonywania tej działalności na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Jednocześnie ust. 2 dopuszcza wyjątki od tej zasady określone w przepisach ustaw odrębnych i wyłącznie ze względu na nadrzędny interes publiczny. Taki wyjątek wprowadza art. 7 ust. 1 ustawy o czystości i porządku w przypadku zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Wskazano, iż ustawa przewiduje, iż zarówno wniosek przedsiębiorcy jak i decyzja o zezwoleniu, winny zawierać m.in. określenie obszaru działalności. Wskazano, iż z przepisów ustawy o czystości i porządku w gminach wynika, że przez „obszar działalności objętej zezwoleniem” należy rozumieć – w przypadku prowadzenia schroniska dla zwierząt – obszar, z którego ujęte bezdomne zwierzęta umieszczane są następnie w danym schronisku. Działalność prowadzenia schroniska jest bowiem regulowana w tym samym trybie i na podstawie tego samego przepisu art. 7 ustawy o czystości i porządku w gminach, który mówi o opróżnianiu zbiorników nieczystości, 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 też lokalizacji wysypiska odpadów stałych. Wyjaśniono, iż wprawdzie żaden przepis ustawy nie precyzuje, iż regulacja usług komunalnych wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 zamyka się w terytorium gminy, lecz wynika to nieodparcie z wykładni tych przepisów. Wskazano, iż zadanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ich wylapywania i umieszczania w schroniskach ustawodawca przypisał gminom (art. 11 ustawy). Również na poziomie gminy określone są warunki uzyskiwania i wydawane są zezwolenia na prowadzenie schronisk jako działalności regulowanej, co należy uznać za rozwiązanie nieprzypadkowe. Zezwolenia udzielane są przez organ gminy na podstawie ogłoszonych wcześniej warunków, ustalanych samodzielnie i odrębnie przez każdą gminę w drodze uchwały rady gminy. Brak jednoznacznego przepisu ustawy, sprowadzającego obszar działania schroniska do terytorium właściwej gminy, znajduje wyjaśnienie w tym, że gminy realizują swoje zadania także w formie porozumień międzygminnych i związków gmin. Nadto wskazano, iż w myśl ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, regulacja (w tym uzyskiwanie zezwoleń) jest wyjątkiem dotyczącym wskazanych w ustawie sfer działalności. W ramach tak rozumianego wyjątku stanowi się z kolei zasadę, że wydane zezwolenia są bezterminowe i dotyczą całego obszaru kraju. Wyjątkiem jest art. 7 ustawy o czystości i porządku w gminach, gdzie ustawodawca wyraźnie przewidział określenia w treści zezwolenia „obszaru działalności”. Postanowił też w ust. 6 tego artykułu, że zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsca świadczenia usług. Zadanie zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich

wyłapywanie do schronisk sformułowane zostało w ustawie o ochronie zwierząt. Tym niemniej prowadzenie schroniska, rozumiane jest na gruncie ustawy o czystości i porządku w gminach jako usługa komunalna i polega przede wszystkim na przyjmowaniu zwierząt na utrzymanie od zleceniodawcy, bo taki jest przedmiot umów między usługodawcą a usługobiorcą w tej dziedzinie. Taki jest też sens rozróżnienia „miejsca świadczenia usługi” jako obiektu, do którego przyjmowane są zwierzęta od „obszaru działalności” jako miejsc pochodzenia bezdomnych zwierząt. Wskazano, iż wykładnia historyczna przepisów potwierdza wskazaną przez wnioskodawcę interpretację.

Postanowieniem z dnia 18 września 2015 r., SKO.63.39.2015, Kolegium wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wskazanej powyżej decyzji dotyczącej prowadzenia Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt we wsi Radysy 13 oraz dopuściło do udziału w nim Stowarzyszenie „Obrona Zwierząt”.

Po przeprowadzeniu postępowania w niniejszej sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie zważyło, co następuje.

Wnioskujący o stwierdzenie nieważności decyzji podali, iż decyzja rażąco narusza prawo, tj. 9 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach bowiem zawiera jedynie określenie położenia schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13, a więc stanowi jedynie o miejscu świadczenia usług przez przedsiębiorcę, zaś w decyzji brak jest określenia obszaru działalności schroniska, co pozostaje w rażącej sprzeczności z wskazaną regulacją oraz iż nie zawiera wskazania terminu podjęcia działalności.

Wskazana przez Stowarzyszenie przesłanka stwierdzenia nieważności to zatem określone w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym instytucja stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej stanowi odstępstwo od zasady stabilności prawomocnych orzeczeń. Postępowanie w tym trybie jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego istotą jest ustalenie, czy nie zachodzi jedna z przesłanek wymienionych enumeratywnie w art. 156 § 1 k.p.a. Oznacza to, iż w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji organ nadzoru nie może rozpatrywać sprawy co do jej istoty, tak jak w postępowaniu odwoławczym (wyrok NSA z 22 lutego 2001 r., II SA 2709/99).

Podkreślić należy, iż w kwestii oceny „rażącego naruszenia prawa” istnieje jednolita i jednomyślna linia orzecznictwa sądownoadministracyjnego. O rażącym naruszeniu prawa można mówić tylko wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność. W konsekwencji traktowanie naruszenia prawa jako „rażące” może mieć miejsce tylko wyjątkowo, a mianowicie, gdy jego waga jest znacznie większa niż stabilność ostatecznej decyzji (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1996 r., II SA 565/95). Naruszenie prawa tylko wtedy powoduje nieważność decyzji, gdy ma charakter „rażącego” a to znaczy, gdy decyzja została wydana wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, wbrew wszystkim przesłankom przepisu nadano prawa lub ich odmówiono, albo też wbrew tym przesłankom obarczono stronę obowiązkiem albo uchylono ten obowiązek. Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść decyzji pozostaje w sprzeczności z przepisem przez proste ich zestawienie ze sobą (wyrok NSA z 29 marca 2000 r., II SA 1195/99).

W konsekwencji takiego stanowiska w orzecznictwie sądownoadministracyjnym 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. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2004 r. IV SA 3121/02 Lex 156916).

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, iż z brzmienia regulacji art. 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 wynika, iż zezwolenie na prowadzenie działalności, w tym na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części powinno m.in. określać przedmiot i obszar działalności objętej

zezwoleń. Wskazać przy tym należy, iż wskazana ustawa nie zawiera legalnej definicji pojęcia obszaru działalności objętej zezwoleń. Wskazać przy tym należy, iż w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przedstawiany jest pogląd, iż pojęcie „obszar działalności objętej zezwoleń” nie odnosi się do 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 (tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r., II SA/Łd 558/13, lex nr 1504627). Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 marca 2015 r., II OSK 2136/13 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych www.orzeczenia.nsa.gov.pl) wyjaśnił, iż zezwolenie jest formą reglamentacji działalności gospodarczej prowadzonej w związku z nałożonym na gminę obowiązkiem zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywania. Publiczny charakter tego zadania własnego oraz obowiązek spełnienia wymagań określonych w uchwale rady gminy uprawnia do stwierdzenia, że „obszar działalności objętej zezwoleń” to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane.

Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego wskazuje, iż rozumienie pojęcia określonego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy nie jest jednolite i zachodzą w tym zakresie poważne wątpliwości. Co więcej, aby określić znaczenie pojęcia wymagane jest przeprowadzenie wykładni, która prowadzi do różnych wniosków znaczeniowych. Zatem rozumienie wskazanego pojęcia na gruncie ustawy o czystości i porządku w gminach oraz ustaw pokrewnych nie jest jednoznaczne. Jak już wskazano o rażącym naruszeniu prawa można mówić tylko w takim przypadku, gdy proste zestawienie rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność. Warunkiem uznania naruszenia przepisu za rażące jest istnienie jasno sformułowanej normy prawnej, której treść nie wymaga wykładni (tak NSA w wyroku z dnia 8 kwietnia 2010 r., I OSK 817/09). Nie może stanowić podstawy dla stwierdzenia nieważności decyzji przyjęta wykładnia przepisu, co do którego istnieje wyraźny spór w judykaturze, a różne sposoby interpretacji dają się uzasadnić z jednakową mocą (wyrok NSA z dnia 6 lutego 2006 r., I FSK 439.05).

Z przyczyn podanych powyżej należało zatem odmówić stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji jako rażąco naruszającej art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Odnosząc się do zarzutu podniesionego we wniosku, a dotyczącego braku wymaganego prawem określenia terminu podjęcia działalności, o którym mowa w art. 9 ust 2 pkt 3 ustawy o czystości i porządku w gminach, wskazać należy iż skład orzekający Kolegium dostrzega, iż zaskarżona decyzja nie zawiera wprost wskazania terminu podjęcia działalności. Jednakże z faktu, iż decyzja staje się wykonalna z chwilą kiedy stała się ostateczna należy wywodzić, iż jest to pierwszy moment, w którym możliwe stało się podjęcie działalności objętej zezwoleń. Jakkolwiek zatem można stwierdzić, iż decyzja w zakresie w jakim nie wskazuje terminu podjęcia działalności przez wskazanie daty dziennej narusza prawo, to naruszenie to nie ma charakteru rażącego.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium nie dopatrzyło się wady decyzji Burmistrza Białej Piskiej z dnia 1 lipca 2008 r., znak: BiRG 7080-1/08, skutkującej koniecznością wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego z uwagi na wadę nieważności. Podkreślić jednocześnie należy, iż zgodnie z obowiązującą linią orzecznictwa Kolegium badało nie tylko czy w sprawie wystąpiły przesłanki wskazane przez stronę, które legły u podstaw wszczęcia postępowania, ale także czy nie miały miejsca inne naruszenia prawa objęte art. 156 § 1 k.p.a.

Z przytoczonych powodów Samorządowe Kolegium Odwoławcze rozstrzygnęło jak na wstępie.

Od niniejszej decyzji stronie służy prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji.

Przewodniczący -

Członkowie -

Otrzymują :

1. Grażyna Dworakowska, prowadząca działalność gospodarczą pod nazwą „Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt”, reprezentowana przez pełnomocnika radcę prawnego Jana Bagan, ul. Krótka 10, 19-335 Prostki
2. Stowarzyszenie „Obrona Zwierząt”
ul. 11 Listopada 29; 28-300 Jędrzejów
3. Burmistrz Białej Piskiej

