

Olsztyn, dnia 19 lutego 2016 r.

SKO.63.71.2015

Decyzja

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 roku, poz. 23) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący - Izabela Oleksy - Piesik
Członkowie - Magdalena Heleniak
- Łukasz Wachowski

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 22 stycznia 2016 roku wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie z dnia 9 listopada 2015 r., SKO.63.39.2015, którą odmówiono stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 25 stycznia 2007 r. znak: TIOŚ 7080/1/07, Burmistrza Białej Piskiej w przedmiocie zezwolenia Zygmuntowi Dworakowskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „Schronisko dla Bezdomych 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 31 grudnia 2016 r.

rozstrzygnęło

utrzymać w mocy, będącą przedmiotem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, własną decyzją z dnia 9 listopada 2015 r. (znak: SKO.63.39.2015).

UZASADNIENIE

Z akt sprawy, przesłanych wraz z odwołaniem do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie wynika, iż decyzją z dnia 25 stycznia 2007 r. Burmistrz Białej Piskiej zezwolił Zygmuntowi Dworakowskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „Schronisko dla Bezdomych 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.

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. Brak określenia tego obszaru powoduje zjawisko nieograniczonego przyjmowania do jednego schroniska zwierząt z wielu gmin i przepelniania schronisk, wbrew względom właściwej opieki nad nimi.

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”.

Zaskarżoną decyzją z dnia 9 listopada 2015 r. Kolegium odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 25 stycznia 2007 r. Burmistrza Białej Piskiej w przedmiocie zezwolenia Zygmuntowi Dworakowskiemu prowadzącemu 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.

W dniu 11 grudnia 2015 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt wniosło o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie z dnia 9 listopada 2015 r., SKO.63.39.2015. We wniosku wskazano, iż wniosek o stwierdzenie nieważności opierał się na twierdzeniu, iż w kwestionowanej decyzji nie wskazano jakiegokolwiek obszaru prowadzenia schroniska wbrew wyraźnej normie prawnej określonej w art. 9 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* wskazującej: „*zezwozenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem*”. Celem wniosku nie było natomiast doprowadzenie do rozstrzygnięcia przez Kolegium jak należy rozumieć zwrot: „*obszar działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt*”.

Rozpatrując wniosek strony Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie zważyło, co następuje:

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych 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 Kpa. 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).

Stosownie do treści art. 156 § 1 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 nie będącej stroną w sprawie,
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały,
- 6) w razie niewykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Dokonując oceny, czy zachodzą przesłanki z art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, organ orzekający w tym zakresie jest zobowiązany ustalić zarówno stan faktyczny, jak i stan prawny z daty wydania decyzji/postanowienia, w stosunku do której toczy się postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji. Postępowanie nadzorcze jest bowiem odrębnym postępowaniem i nie ma na celu ponownego zbadania sprawy jak to czyni organ w postępowaniu zwykłym. Ponadto należy mieć też na uwadze i to, że w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej nie jest dopuszczone prowadzenie nowych dowodów. Zastosowanie sankcji nieważności nie można wprowadzać z odmiennej mocy dowodowej, na której organy orzekające w sprawie oparły

ustalenie stanu faktycznego. Oparcie stosowania sankcji nieważności na różnicy w ocenie mocy dowodowej materiału dowodowego byłoby sprzeczne z zasadą ogólną trwałości decyzji administracyjnej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 stycznia 2011 r., I OSK 363/10, LEX nr 745223).

W ocenie wnioskodawcy organ pierwszej instancji wydając decyzję będącą przedmiotem oceny w tym postępowaniu dopuścił się rażącego naruszenia prawa o którym mowa w art. 156 § 1 k.p.a.

W tym zakresie zauważyć trzeba, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych wyjaśnia się, że naruszenie prawa ma charakter rażący, gdy akt administracyjny został wydany wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, wbrew wszystkim przesłankom nadano prawa albo ich odmówiono, albo obarczono stroną obowiązkiem albo uchylono obowiązek. 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 prawa 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 2011 r., II OSK 2226/10, LEX nr 824448). Ponadto podkreśla się, iż przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie pozwala na stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej bez wskazania treści normy prawnej, która została naruszona i bez podania powodów, dla których to naruszenie należy zaliczyć do kategorii rażącego naruszenia prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 stycznia 2011 r., I OSK 363/10, LEX nr 745223).

We wniosku o przeprowadzenie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 1 lipca 2008 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt wskazuje, iż decyzja ta rażąco narusza prawo, tj. art. 9 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* bowiem zawiera jedynie określenie miejsca świadczenia usług przez przedsiębiorcę tj. wieś Radysy 13, a nie zawiera określenia obszaru działalności schroniska, co pozostaje w rażącej sprzeczności z wskazaną regulacją oraz iż nie zawiera wskazania terminu podjęcia działalności.

W ocenie składu Kolegium orzekającego w tej sprawie brak jest jednak podstaw do uznania, iż decyzja będąca przedmiotem oceny w tym postępowaniu została wydana z rażącym tj. ewidentnym naruszeniem w/w przepisów.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą - na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Natomiast art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy wskazuje, iż zezwolenie powinno m.in. określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem.

W decyzji będącej przedmiotem oceny zostało wskazane, iż zezwolenie udzielone jest 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.

Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego w tego rodzaju sprawach – na co wskazywał już skład Kolegium orzekający uprzednio w tej sprawie – świadczy o tym, iż rozumienie pojęcia określonego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy nie jest jednolite. W niektórych wyrokach wskazuje się, iż pojęcie „obszar działalności objętej zezwoleniem” 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 zezwoleniem” to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane.

Zauważać przy tym należy, iż to postępowanie toczy się w trybie nadzwyczajnym. Warunkiem uznania naruszenia przepisu za rażące jest natomiast 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 natomiast 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). Taka sytuacja ma natomiast miejsce w tej sprawie. Warto dodać, iż w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2013 r., w sprawie: II SA/Łd 558/13 zostało jednoznacznie wskazane: „nie może przynieść oczekiwanego rezultatu żądanie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, zgłoszone w oparciu o nieakceptowaną przez osobę wykładnię art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.” (LEX nr 1504627).

Jednocześnie skład Kolegium rozpatrujący sprawę w tym postępowaniu wskazuje, iż także zarzut braku wskazania w będącej przedmiotem oceny decyzji wymaganego prawem określenia terminu podjęcia działalności, o którym mowa w art. 9 ust 2 pkt 3 ustawy o czystości i porządku w gminach także nie mógł skutkować stwierdzeniem jej nieważności. Warto tu ponownie zauważyć, iż decyzja – zgodnie z art. 130 § 1 k.p.a. (*a contrario*) staje się wykonalna z chwilą kiedy staje się ostateczna. Zatem z powyższego wynika, iż dzień, w którym decyzja będąca przedmiotem oceny stała się ostateczna był pierwszym dniem umożliwiającym podjęcie działalności objętej zezwoleniem. Zatem nie można było uznać, iż termin podjęcia działalności nie został w żaden sposób określony. Wyznaczenie tego terminu należy, bowiem łączyć z nadejściem innego zdarzenia prawnego tj. dnia w którym decyzja staje się ostateczna, który z kolei następuje po upływie terminu do wniesienia odwołania. Nawet jeśli jednak uznać, iż decyzja w zakresie w jakim nie wskazuje terminu podjęcia działalności przez wskazanie wprost daty dziennej narusza prawo, to naruszenie to nie ma – zdaniem składu Kolegium orzekającego w tej sprawie - charakteru rażącego.

Zatem w tych okolicznościach, rozstrzygnięcie wydane przez skład Kolegium poprzednio orzekający w tej sprawie - o odmowie stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji - było prawidłowe, a w dalszej tego konsekwencji - w związku ze złożonym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy – zasadnym było utrzymanie decyzji Kolegium z dnia 9 listopada 2015 r. w mocy.

Na zakończenie zauważyć można, iż w rozpatrywanej sprawie nie można zarzucić przedmiotowej decyzji jasnego i jednoznacznego naruszenia norm proceduralnych jak i materialnych, a tylko takie mogą być podstawą do eliminacji decyzji administracyjnej z obrotu prawnego.

Analiza akt sprawy wskazuje, iż w rozpatrywanej sprawie nie zostały również spełnione pozostałe przesłanki warunkujące stwierdzenie nieważności określone w art. 156 § 1 Kpa.

Z przytoczonych powodów Samorządowe Kolegium Odwoławcze rozstrzygnęło jak na wstępie.

Decyzja jest ostateczna, nie służy od niego dalszy środek odwoławczy.

Na decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie. Skargę składa się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, ul. M. Kajki 10/12, 10 – 457 Olsztyn, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia Stronie decyzji. Skarga powinna odpowiadać wymogom przewidzianym przez art. 57 § 1 w związku z art. 46 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 roku, poz. 270), tzn. powinna zawierać oznaczenie sądu, imię, nazwisko lub nazwę skarżącego, oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby, a w razie ich braku – adres 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 egzemplarzu dla każdej ze stron uczestniczących w postępowaniu administracyjnym oraz dla organu, którego decyzja jest przedmiotem zaskarżenia.

Przewodniczący: -

Członkowie: -

[Signature]
.....
[Signature]
.....
[Signature]
.....

Otrzymują :

1.

Zygmunt Dworakowski, prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą „Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt”, reprezentowany 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 (z aktami sprawy).

