

DECYZJA

Na podstawie art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015r. poz. 1659 z późn. zm.) oraz art. 156 § 1, art. 157 §1 i § 2, oraz art. 158 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016r. poz. 23),

po przeprowadzeniu z urzędu – w związku z wnioskiem stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, zawartym w piśmie z dnia 9 sierpnia 2015r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, w sprawie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt – postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach w składzie:

Przewodniczący składu: Robert Nowicki (sprawozdawca)
Członkowie: Anna Kajzerek
Katarzyna Stebnicka

na posiedzeniu w dniu 25 maja 2016r.

orzekło

odmówić stwierdzenia nieważności z urzędu – w związku z wnioskiem stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, zawartym w piśmie z dnia 9 sierpnia 2015r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, w sprawie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt – decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Uzasadnienie

Prezydent Miasta Rybnika decyzją Nr IMI – 7080/00007/07 (2007/084249) z dnia 19 listopada 2007r., na podstawie art. 7 ust. 1 i ust. 4 i art. 9 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2005r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.), art. 104 i art. 107 § 4 kodeksu postępowania administracyjnego oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. Nr 158 poz. 1657), po rozpatrzeniu wniosku Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku zawartej w piśmie z dnia 8 listopada 2007r., l.dz. 115 /2007, orzekł w następujący sposób:

„zezwalam Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku, ul. Majątkowa 42 na prowadzenie „Schroniska dla bezdomnych zwierząt” na terenie Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej przy ul. Majątkowej 42. – w terminie od dnia 1 stycznia 2008r. do dnia 31 grudnia 2017r. zobowiązuję do wypełniania w szczególności następujących warunków:

1. zapewnienia właściwych warunków bytowania przetrzymywanym zwierzętom,
2. humanitarnego traktowania i usypiania zwierząt zgodnie z obowiązującymi przepisami,
3. zapewnienie niezbędnej opieki weterynaryjnej,
4. utylizacji padłych w schronisku zwierząt,
5. przestrzegania obowiązujących przepisów w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt

W uzasadnieniu wskazał, że wobec uwzględnienia w całości prośby strony zgodnie z art. 107 § 4 kodeksu postępowania administracyjnego od uzasadnienia odstąpiono. W treści pouczenia pouczył o przysługujących środkach odwoławczych i wskazał, że naruszenie warunków określonych w niniejszej decyzji może być powodem cofnięcia zezwolenia po uprzednim wezwaniu stosownie do postanowień art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Powyższa decyzja nie została zaskarżona i stała się ostateczna.

Pismem z dnia 9 sierpnia 2015r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, wystąpiło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, o wszczęcie postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt – z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa. Stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 ww. decyzji zarzuciło wadliwie wskazaną podstawę prawną decyzji i brak wymaganego prawem określenia obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.”

W uzasadnieniu ww. pisma stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 przedstawiło swoje stanowisko w sprawie. Wskazało m. in., że „(...) Wniosek uzasadniony jest celami statutowymi Stowarzyszenia, jakimi są działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania i zapewniania im opieki oraz kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt (w załączeniu odpis KRS). Cele te stowarzyszenie realizuje poprzez zwalczanie przejawów znęcania się nad zwierzętami, działanie w ich obronie i niesienie im pomocy oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska. Ponadto, ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (zwana dalej: u.o.z.) generalnie wskazuje na rolę organizacji społecznych o statutowym celu ochrony zwierząt w nadzorze i współdziałaniu z organami administracji państwowej (art. 1 i 3 u.o.z.), opiniowaniu uchwał rad gminnych (art. 11a ust. 7 u.o.z.), a także w ujawnianiu przestępstw i wykroczeń popełnianych na zwierzętach oraz wykonywaniu praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym (art. 39 i 40 u.o.z.). Wniosek niniejszy dotyczy unieważnienia decyzji organu gminy, regulującej postępowanie z bezdomnymi zwierzętami. Materia ta jest bezpośrednio związana z celami statutowymi Stowarzyszenia. (...)” Do ww. pisma stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 dołączyło informację odpowiadającą odpisowi aktualnemu z Rejestru Przedsiębiorców pobraną na podstawie art. 4 ust. 4aa ustaw z dnia 20 sierpnia 1997r. o Krajowym Rejestrze Sądowym dla ww. stowarzyszenia w dniu 12 lipca 2015r.

Powyższe pismo wpłynęło do organu pierwszej instancji w dniu 13 sierpnia 2015r.

Pismem Nr GK.6140.62.2015 z dnia 18 sierpnia 2015r. Prezydent Miasta Rybnika przesał do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach ww. wniosek stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 z dnia 9 sierpnia 2015r., zatytułowany: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, w sprawie wszczęcia postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Powyższe pismo wpłynęło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach w dniu 24 sierpnia 2015r.

Pismem Nr SKO – OŚ – 428/1819/13032/15/RN z dnia 28 sierpnia 2015r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wystąpiło do stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 o nadesłanie statutu tego stowarzyszenia.

Pismem Nr SKO – OŚ – 428/1819/13032/15/RN z dnia 28 sierpnia 2015r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wystąpiło do Prezydenta Miasta Rybnika o nadesłanie decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. wraz z całością akt postępowania zakończonego ww. decyzją oraz nadesłanie dodatkowych dokumentów i udzielenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie.

W dniu 14 września 2015r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach wpłynął tekst jednolity statutu stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29.

Pismem Nr GK.6140.62.2015 z dnia 18 sierpnia 2015r. Prezydent Miasta Rybnika, odpowiadając na wezwanie z dnia 28 sierpnia 2015r. w sprawie przesłania decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. wraz z całością akt postępowania, udzielił wyjaśnień w sprawie. Wskazał m. in., że przedmiotowa sprawa została zarejestrowana zgodnie z obowiązującym rzeczowym wykazem akt w 2007r. z kategorią archiwalną B5. Zgodnie z obowiązującą procedurą całość akt została przekazana do archiwum w 2009r. jednak nie umieszczono na grzbiecie segregatora opisu zawierającego daty skrajne (w tym wypadku daty ważności decyzji). Po upływie 5 lat to jest w 2013r. całość akt postępowania została zniszczona. Zachował się jedynie dokument utworzony w formie elektronicznej, który udało się wygenerować z systemu (decyzja Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r.). Dalej Prezydent Miasta Rybnika wskazał, że bezpośrednio z omawianą sprawą związana jest również decyzja Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00008/07 z dnia 19 listopada 2007r., wydana równolegle, która reguluje problem prowadzenia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie Miasta Rybnika. Decyzja ta jasno określa obszar działalności objętej zezwoleniem. Obydwie decyzje zostały wydane na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Rybnika Nr 194/2006 z dnia 19 maja 2006r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebówisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, zgodnie z obowiązującą wówczas ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe decyzje zostały wydane dla Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku przy ul. Majątkowej 42, która prowadzi działalność gospodarczą określoną w statucie i jest wpisana w KRS. Dodatkowo wskazał, że ww. stowarzyszenie nie zwracało się o udostępnienie informacji w zakresie wydanych decyzji w powyższych sprawach, zatem nie posiada ono pełnej informacji o regulacji tego tematu. Podniósł, że umowy na świadczenie usług w zakresie zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wyłapywanie na terenie Miasta Rybnika zawsze zawierane były w wyniku rozstrzygnięcia przetargu nieograniczonego.

W załączeniu do pisma przedłożył wydruki wygenerowane z systemu decyzji Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. i decyzji Nr IMI – 7080/00008/07 z dnia 19 listopada 2007r. oraz kserokopię zarządzenia Prezydenta Miasta Rybnika Nr 194/2006 z dnia 19 maja 2006r.

Na posiedzeniu niejawnym odbytym w dniu 21 grudnia 2015r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach postanowieniem Nr SKO – OŚ – 428/1819/13032/15/RN sporządzonym w dniu 21 grudnia 2015r., na podstawie art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych oraz art. 31 § 2 w związku z art. 31 § 1 pkt 1 i art. 157 § 1 i § 2 w związku z art. 61 § 4 kodeksu postępowania administracyjnego, w związku z wnioskiem stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, zawartym w piśmie z dnia 9 sierpnia 2015r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, w sprawie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, postanowiło wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

W uzasadnieniu postanowienia Kolegium przedstawiło motywy wydanego rozstrzygnięcia. Wskazało m. in., że: „(...) w przedmiotowej sprawie organizacja społeczna – stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 – złożyła wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. W postępowaniu zakończonym ww. decyzją wspomniana organizacja nie brała udziału. Kolegium wskazuje, że jeśli organ administracji publicznej uzna żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, to wydaje postanowienie pozytywne, w niniejszym przypadku o wszczęciu postępowania z urzędu. Przy czym, uznanie żądania za uzasadnione wymaga łącznego wystąpienia dwóch przesłanek inicjatywy procesowej organizacji społecznej, to jest: 1) żądanie jest uzasadnione celami statutowymi tej organizacji; 2) przemawia za tym interes społeczny. Po analizie wniosku ww. organizacji społecznej oraz przedłożonych przez nią dokumentów Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdziło, że w sprawie występują obie przesłanki inicjatywy procesowej organizacji społecznej, zatem uznaje żądanie organizacji społecznej za uzasadnione. W związku z powyższym wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Dodatkowo Kolegium wskazuje, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 12 stycznia 2012r., sygn. akt: IV SA/Wa 1726/11, wskazał, że: „Organizacja społeczna, która domaga się wszczęcia postępowania, nie musi żądać jednocześnie dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu. W wypadku, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostanie uznane przez organ administracji publicznej za zasadne, organizacja społeczna uczestniczy w tym postępowaniu na prawach strony. Do uznania organizacji społecznej należy zaś, czy będzie uczestniczyła w postępowaniu wszczętym na jej żądanie.” (Lex Nr 1109965). (...)”

Dodatkowo w treści uzasadnienia ww. postanowienia Kolegium wskazało, że w trakcie postępowania strona i jej pełnomocnik mogą przeglądać akta, sporządzać z nich notatki i odpisy oraz składać wyjaśnienia, dokumenty oraz inne dowody mogące mieć

znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia niniejszego postanowienia.

W aktach sprawy znajduje się druk zwrotnego potwierdzenia odbioru ww. postanowienia Kolegium Nr SKO – OŚ – 428/1819/13032/15/RN z dnia 21 grudnia 2015r. przez stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, z którego wynika, że stowarzyszenie odebrało ww. postanowienie w dniu 11 stycznia 2016r.

W aktach sprawy znajduje się druk zwrotnego potwierdzenia odbioru ww. postanowienia Kolegium Nr SKO – OŚ – 428/1819/13032/15/RN z dnia 21 grudnia 2015r. przez Rolniczą Spółdzielnię Produkcyjną w Rybniku, z którego wynika, że spółdzielnia odebrała ww. postanowienie w dniu 5 stycznia 2016r.

W dniu 8 stycznia 2015r. w siedzibie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach stawił się Pan Przemysław Plucik – prokurent Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku oraz radca prawny Pan Grzegorz Cytrycki – pełnomocnik Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku, celem zapoznania się z aktami sprawy. Z czynności tej został sporządzony protokół.

Pismem z dnia 13 stycznia 2016r. radca prawny Pan Grzegorz Cytrycki – pełnomocnik Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku – przesłał do Kolegium następujące dokumenty:

1. potwierdzoną za zgodność z kopię decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 (2007/084249) z dnia 19 listopada 2007r. zezwalającej Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie „Schroniska dla bezdomnych zwierząt” na terenie Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej przy ul. Majątkowej 42 – w terminie od dnia 1 stycznia 2008r. do 31 grudnia 2017r.;
2. potwierdzoną za zgodność z kopię decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00008/07 (2007/084321) z dnia 19 listopada 2007r. zezwalającej Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie Miasta Rybnika w terminie od dnia 1 stycznia 2008r. do 31 grudnia 2017r.;
3. pełnomocnictwo procesowe udzielone mu przez Rolniczą Spółdzielnię Produkcyjną w Rybniku w dniu 12 stycznia 2016r.;
4. informację odpowiadającą odpisowi aktualnemu z Rejestru Przedsiębiorców pobraną na podstawie art. 4 ust. 4aa ustaw z dnia 20 sierpnia 1997r. o Krajowym Rejestrze Sądowym dla ww. spółdzielni w dniu 11 stycznia 2016r.;
5. dowód uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w kwocie 17,00 zł.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, co następuje:

Zgodnie z art. 156 § 1 i § 2 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 jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w punktach 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Stosownie do art. 157 § 1 i § 2 kodeksu postępowania administracyjnego właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 kodeksu jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja została wydana przez ministra lub samorządowe

kolegium odwoławcze – ten organ. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

Rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji następuje w drodze decyzji (art. 158 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego).

Kolegium wskazuje, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej lub postanowienia jest instytucją prawa mającą na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji (postanowień) – ostatecznych bądź nieostatecznych – dotkniętych wadami kwalifikowanymi, określonymi w wyżej przywołanym katalogu zamkniętym zawartym w art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (postanowienia) następuje z urzędu w przypadku, gdy zachodzi prawdopodobieństwo wystąpienia chociażby jednej z tych wad kwalifikowanych lub na wniosek strony. W toku postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności bada się, czy wada rzeczywiście występuje. Właściwy organ jest obowiązany do ustalenia istnienia jednej z wad orzeczenia wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1 – 6 kodeksu postępowania administracyjnego lub też wad określonych w przepisach szczególnych, do których odsyła art. 156 § 1 pkt 7 kodeksu postępowania administracyjnego, a także do stwierdzenia, czy nie występują przesłanki negatywne wymienione w art. 156 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego. Żadne inne kwestie nie stanowią przedmiotu postępowania i nie są objęte jego zakresem. Zakres postępowania został ukształtowany katalogiem zamkniętym przesłanek – pozytywnych i negatywnych – stwierdzenia nieważności. W zależności od wyników postępowania organ prowadzący postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności orzeka o:

1. stwierdzeniu nieważności, jeżeli wada kwalifikowana występuje i nie zachodzą przesłanki negatywne do stwierdzenia nieważności orzeczenia,
2. wydaniu orzeczenia z naruszeniem prawa jeżeli wada kwalifikowana występuje i zachodzą przesłanki negatywne do stwierdzenia nieważności orzeczenia,
3. odmowie stwierdzenia nieważności, jeżeli żadna z wad kwalifikowanych nie występuje,
4. umorzeniu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, jeżeli postępowanie stało się bezprzedmiotowe.

Wskazać należy, że postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (postanowienia) toczy się w oparciu o stan faktyczny i stan prawny z daty wydania decyzji (postanowienia), w stosunku do której (którego) toczy się to postępowanie administracyjne (por.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 grudnia 2012r., sygn. akt: I SA/Wa 636/10, Lex Nr 750885). Dlatego też w niniejszym postępowaniu należy przyjąć stan faktyczny i prawny sprawy istniejący na dzień wydania ww. decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r., to jest na dzień 19 listopada 2007r.

W dacie wydania decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. to jest na dzień 19 listopada 2007r. problematyka dotycząca zagadnienia wydawania zezwoleń na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt została uregulowana w ustawie z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst. jedn.: Dz. U. z 2005r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.).

W myśl postanowień art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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. Stosownie do treści ust. 3 ww. artykułu rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4. W myśl ust. 6 ww. artykułu zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

W myśl postanowień art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie, oraz jego numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- 2) określenie przedmiotu i obszaru działalności;
- 3) określenie środków technicznych, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem;
- 4) informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem;
- 5) proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności;
- 6) określenie terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz zamierzonego czasu jej prowadzenia.

Stosownie do treści ust. 1a ww. artykułu do wniosku przedsiębiorca jest obowiązany dołączyć zaświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne.

W myśl postanowień art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może:

- 1) wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem;
- 2) dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie zezwolenia w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem.

Stosownie do treści ust. 2 ww. artykułu przedsiębiorca jest zobowiązany niezwłocznie zgłaszać wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta wszelkie zmiany danych określonych w zezwoleniu. W myśl ust. 3 ww. artykułu odmowa wydania zezwolenia, jego zmiana i cofnięcie zezwolenia następuje w drodze decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

W myśl postanowień art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zezwolenie powinno określać:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy;
- 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem;
- 3) termin podjęcia działalności;
- 4) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem;
- 5) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem;
- 6) inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

Stosownie do treści ust. 1b ww. artykułu zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. W myśl ust. 1c ww. artykułu właściwy organ odmówi wydania zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1, jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami lub nieczystościami ciekłymi:

- 1) jest niezgodny z wymaganiami ustawy i przepisami odrębnymi;
- 2) mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska;
- 3) jest niezgodny z gminnym planem gospodarki odpadami;
- 4) przedsiębiorca ma zaległości podatkowe lub zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne.

Z akt sprawy wynika, że Prezydent Miasta Rybnika decyzją Nr IMI – 7080/00007/07 (2007/084249) z dnia 19 listopada 2007r. orzekł w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Pismem z dnia 9 sierpnia 2015r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, wystąpiło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, o wszczęcie postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności ww. decyzji Prezydent Miasta Rybnika decyzją Nr IMI – 7080/00007/07 (2007/084249) z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt – z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa.

Na posiedzeniu niejawnym odbytym w dniu 21 grudnia 2015r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach postanowieniem Nr SKO – OŚ – 428/1897/13515/15/RN sporządzonym w dniu 21 grudnia 2015r., w związku z wnioskiem stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, zawartym w piśmie z dnia 9 sierpnia 2015r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, w sprawie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI - 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, postanowiło wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Postanowienie to zostało doręczone stowarzyszeniu „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 – podmiotowi na prawach strony w przedmiotowym postępowaniu toczącym się w Kolegium – w dniu 11 stycznia 2016r. i stronie Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku w dniu 6 stycznia 2016r.

Tym samym postanowienie to weszło do obrotu prawnego i wywołało skutek prawny dotyczący wszczęcia postępowania w przedmiotowej sprawie.

Po przeprowadzonym postępowaniu administracyjnym Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że decyzja Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt nie jest dotknięta żadną z wad enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, która uzasadniałaby orzeczenie o stwierdzeniu jej nieważności. W ocenie Kolegium została ona wydana przez właściwy organ. Przy jej wydawaniu nie zostały naruszone przepisy o właściwości, jak również nie stwierdzono by decyzja ta została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Ww. decyzja nie została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie i nie dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Powyższa decyzja nie była niewykonalna w dniu jej wydania, a jej wykonanie nie wywołałoby czynu zagrożonego karą. Nie zawiera ona również żadnej wady powodującej jej nieważność z mocy prawa.

Wobec powyższego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że uzasadnione stało się pozostawienie decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w obrocie prawnym gdyż w jej przypadku nie wystąpiły przesłanki do stwierdzenia jej nieważności.

Odnosząc się z kolei do wniosku stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 – podmiotu na prawach strony – zawartego w piśmie z dnia 9 sierpnia 2015r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym

naruszeniem prawa”, w sprawie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, Kolegium zauważa, że argumenty w nim zawarte nie przemawiają za stwierdzeniem nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Kolegium zauważa, że w treści ww. pisma stowarzyszenie wskazało, że decyzja Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt została wydana z rażącym naruszeniem prawa, jest wadliwa gdyż ma wadliwie wskazaną podstawę prawną decyzji i brak wymaganego prawem określenia obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.” W uzasadnieniu swojego wniosku stowarzyszenie wskazało, że: „(...) Przywołanie przez organ w podstawie prawnej decyzji rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt, jest błędem kompetencyjnym. Prezydent Miasta Rybnika stworzył w ten sposób fikcję prawną jakoby na podstawie tego rozporządzenia organ gminy mógł zezwalać przedsiębiorcy na jego wniosek na prowadzenia schroniska dla zwierząt. Tymczasem, na podstawie ww. rozporządzenia, schronisko jest rejestrowane przez właściwego miejscowo powiatowego lekarza weterynarii na zgłoszenie podmiotu nadzorowanego. Nieuprawnionym jest powoływanie się przez organ gminy wydający zezwolenie na akt normatywny określający wymagania weterynaryjne, także z tego powodu, że organ ten nie jest kompetentny do sprawdzenia ich spełnienia przez przedsiębiorcę. Przedmiotowe zezwolenie wskazuje tylko położenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej przy ul. Majątkowej 42. Zezwolenie określa więc jedynie miejsce świadczenia usług przez przedsiębiorcę. Tymczasem 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 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: u.c.p.g.), który nakazuje obligatoryjne zawarcie takiego określenia w zezwoleniu. Podobnie jak określenie to wymagane jest już w samym wniosku o udzielenie zezwolenia (art. 8 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.). Zauważyć należy, iż u.c.p.g. wyraźnie rozróżnia miejsce świadczenia usług od obszaru działalności. To pierwsze jest podstawą dla określenia organu właściwego do wydania zezwolenia, gdyż zezwolenia udziela wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.), a także zastosowania odpowiedniego prawa miejscowego (art. 7 ust. 3 u.c.p.g.). Zaś to drugie, czyli określenie obszaru działalności, jest merytorycznym przedmiotem wniosku oraz istotną treścią decyzji o zezwoleniu. Nie ma więc możliwości, aby zacierać istotną różnicę między „miejscem”, a „obszarem”. Brak określenia „obszaru” powoduje zjawisko nieograniczonego przyjmowania do jednego schroniska zwierząt z wielu gmin i przepełniania schronisk, wbrew względom właściwej opieki nad nimi. 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. Art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej stanowi zasadę, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawniają do wykonywania tej działalności na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Jednocześnie ust. 2 dopuszcza wyjątki od tej zasady, określone tylko w przepisach ustaw odrębnych i wyłącznie ze względu na nadrzędny interes publiczny. Taki właśnie wyjątek wprowadza art. 7 ust. 1 u.c.p.g. 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. Z konstrukcji ww. zezwoleń udzielanych na gruncie u.c.p.g. wynika, że na treść zezwolenia wpływ mają ogłoszone przez organ gminy warunki, jakie

każdy ubiegający się o zezwolenie przedsiębiorcy musi spełniać, następnie treść wniosku przedsiębiorcy, a ostatecznie także rozstrzygnięcia zawarte w samej decyzji o zezwoleniu. U.c.p.g. przewiduje, że zarówno wniosek przedsiębiorcy, jak i decyzja o zezwoleniu, winny zawierać m. in. określenie obszaru działalności. Zdaniem wnioskodawcy, przez obszar działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.), 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. Działalność prowadzenia schroniska jest bowiem regulowana w tym samym trybie i na podstawie tego samego przepisu art. 7 u.c.p.g., 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. Faktem pozostaje, że u.c.p.g. nie zawiera legalnej definicji obszaru działalności, ale nie ma przeszkód, by znaczenie tego pojęcia precyzyjnie ustalić w drodze wykładni przepisów prawa. Wprawdzie żaden przepis u.c.p.g. nie precyzuje, że 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. Zadanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ich wylapywania i umieszczania w schroniskach ustawodawca przypisał gminom (art. 11 u.o.z.). Również na poziomie gmin określone są warunki uzyskiwania i wydawane są zezwolenia na prowadzenie schronisk, jako działalności regulowanej, co należy uznać za rozwiązanie nieprzypadkowe, gdyż zapewnia funkcjonalną spójność gminnej kompetencji w tym zakresie. Zezwolenia udzielane są przez organ gminy na podstawie ogłoszonych wcześniej warunków, ustalanych samodzielnie i odrębnie przez każdą gminę w drodze uchwały rady gminy. Warunki udzielania zezwoleń stanowią więc prawo miejscowe, a sama konkretna decyzja o zezwoleniu jest tylko ich zastosowaniem wykonawczym. Dlatego gdyby określony w zezwoleniu obszar działalności mógł sięgać poza granice gminy, dochodziłoby do sytuacji, w której na terenie jednej gminy działałby podmiot lub podmioty, legitymujące się zezwoleniem wydanym na podstawie warunków innych niż obowiązujące w danej gminie, a może nawet sprzecznych z nimi. Sytuacja taka zaprzecza logice przyjętej tu regulacji systemowej. Brak jednoznacznego przepisu ustawy, sprowadzającego obszar działania schronisk do terytorium właściwej gminy, znajduje wyjaśnienie w tym, że gminy realizują swoje zadania także w formie porozumień międzygminnych i związków gmin. Zastosowanie takich form prawnych realizacji zadań gmin wymaga i daje podstawę do tego, by zezwolenie, wydane przez organ właściwy ze względu na miejsce prowadzenia działalności, określało obszar działania schroniska szerzej niż terytorium jednej gminy. W takim przypadku odpowiedzialność nadzorcza z tytułu udzielonego zezwolenia jest bowiem uregulowana także odpowiednimi umowami między gminami lub w ramach związku gmin, co pozwala uniknąć kolizji kompetencji poszczególnych gmin, jak i prowadzenia na terenie gminy działalności regulowanej niejako „za plecami” organu tej gminy, to jest na odpowiedzialność nadzorczą innej gminy. Jak wspomniano wyżej, 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 (art. 75a ust. 1 ustawy). Od tej zaś zasady, przewidziane są znów wyjątki. (art. 75a ust. 2 ustawy), m. in. ten z jakim mamy do czynienia na gruncie usług komunalnych określonych w art. 7 u.c.p.g., a więc również prowadzenia schronisk dla zwierząt. Ustawodawca wyraźnie przewidział tu, w ramach wyjątku, określenie w treści zezwolenia obszaru działalności. Postanowił też w ust. 6 tegoż artykułu, że „Zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług”. Zadanie zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wylapywanie do schronisk sformułowane zostało w

u.o.z. Tym niemniej, prowadzenie schroniska, rozumiane jest na gruncie u.c.p.g. jako usługa komunalna i polega przede wszystkim na przyjmowaniu zwierząt na utrzymanie od zleceńodawcy, bo taki jest przedmiot umów między usługodawcą a usługobiorcą w tej dziedzinie. Taki jest też sens rozróżnienia miejsca świadczenia usług jako obiektu, do którego przyjmowane są zwierzęta, od obszaru działalności jako miejsc pochodzenia bezdomnych zwierząt. Samodzielne i odrębne w każdej gminie regulacje problemu bezdomnych zwierząt wydają się być celową konstrukcją systemową. Ustawa przewiduje ujednoczenie kryteriów wydawania zezwoleń na inne, analogiczne usługi komunalne. Warunki udzielania zezwoleń określa wtedy rozporządzenie ministra, a nie uchwała rady gminy (art. 7 ust. 7 u.c.p.g.). Ujednoczone przez Ministra Środowiska kryteria nadają takim zezwoleniom rangę wykraczającą poza prawo miejscowe i w ten sposób mogą uzasadniać wydawanie zezwoleń na obszar działania wykraczający poza właściwą gminę. Ustawa nie przewiduje jednak takiego ujednoczenia w przypadku zezwoleń dla prowadzenia schronisk dla zwierząt. Także wykładnia historyczna omawianych przepisów potwierdza przedstawioną wyżej interpretację. W pierwotnym brzmieniu u.c.p.g. (z 1996r.) wszystkie usługi komunalne wliczone były w jednym art. 7 i regulowane były podobnie. Największe znaczenie w praktyce miały oczywiście usługi usuwania odpadów komunalnych, natomiast te dotyczące zwierząt — tylko uboczne. Liczne zmiany ustawy w ciągu 19 lat zmierzały konsekwentnie w kierunku rozbudowy regulacji dotyczących nieczystości komunalnych, w połączeniu z ustawą z dnia 27.04.2001 r. o odpadach. W obecnym brzmieniu u.c.p.g., działalność dotycząca odpadów komunalnych stanowi osobny rozdział ustawy, natomiast działalność określona w art. 7 dotyczy już tylko - niejako szczątkowo – nieczystości ciekłych i zwierząt i nie podlegała istotnym zmianom od 1996r. W historii licznych nowelizacji u.c.p.g., skoncentrowanych głównie na sprawie odpadów, można wskazać takie sformułowania przepisów, które jednoznacznie wyrażały rozumienie „obszaru” usług komunalnych. W latach 2001 – 2005 przepisy art. 7 ust. 3 i 4 posiadały brzmienie, które wskazuje, że ustawodawca rozumiał wymóg określania obszaru jako konsekwencję ewentualnego podziału terytorium właściwej gminy na części, to jest obszary świadczenia usług przez różnych przedsiębiorców:

„3. Zarząd gminy określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w ust. 1. Zarząd gminy może określić obszar, na którym usługi te mają być świadczone.

4. W przypadku określenia przez Zarząd gminy, na której czysci gminy usługi mogą być świadczone, wybór podmiotu świadczącego te usługi na danym terenie następuje w drodze przetargu publicznego.”

Przepisy w tym brzmieniu zostały wprowadzone art. 53 pkt 7 ustawy z dnia 27 lipca 2001r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, a następnie zostały preredagowane w ramach zmiany wprowadzonej art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Także w treści obecnie obowiązującej u.c.p.g. pojęcie „obszaru” używane jest na oznaczenie części gminy (w kontekście ewentualnego ich wyróżniania), np. w art. 4 ust. 2 pkt 7 i 8, art. 6 ust. 4a, art. 6d ust. 2, art. 6k ust. 1 pkt 1, art. 7 ust. 5. Należy więc uznać, że pojęcie „obszaru” działalności lub świadczenia usług ma ustalone znaczenie na gruncie u.c.p.g. i dotyczy gminy lub jej określonej części. Co istotne, miejsce świadczenia usług od obszaru działalności objętej zezwoleniem wyraźnie rozróżnia Naczelny Sąd Administracyjny, por. wyrok z dnia 17 marca 2015r., sygn. akt. II OSK 2136/13, dot. schroniska w Wojtyszkach. Podobnie samorządowe kolegia odwoławcze: decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23 grudnia 2011r., znak: SKO.401/1089/GO/11, dot. schroniska dla zwierząt w Wojtyszkach, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23 maja 2012r., znak: SKO.401/688/OC/12, dot. schroniska dla zwierząt w Wojtyszkach, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 18 lutego 2013r., znak: SKO.DG/4131/8/2012, dot. schroniska dla

zwierząt w Raławicach, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 27 maja 2014r., znak: SKO.DG/4131/3/2014, dot. schroniska dla zwierząt w Raławicach. W praktyce, działanie kilku schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie jednej gminy, (co uzasadniałoby wydzielenie obszarów działania), jest w Polsce rzadkością. Regułą jest natomiast brak schronisk i przyjmowanie do jednego zwierząt z wielkiej ilości gmin. Z punktu widzenia litery prawa jest to legalne w przypadku „przedsiębiorców tylko w zakresie świadczenia usług zleczanych w ramach porozumienia międzygminnego lub związku gmin. Natomiast 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” (to jest 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. 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. Definicja tego interesu, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 marca 2010r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, upatruje go m. in. w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i zdrowiu zwierząt. (...).”

Odnosząc się do treści zarzutów zawartych w wyżej przywołanym i zacytowanym piśmie stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, zawartym w piśmie z dnia 9 sierpnia 2015r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, Kolegium zauważa, że argumenty w nim zawarte nie przemawiają za stwierdzeniem nieważności decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. I tak przywołanie przez Prezydenta Miasta Rybnika w podstawie prawnej ww. decyzji rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt nie stanowi rażącego naruszenia prawa, a tylko w takim przypadku byłoby możliwe stwierdzenie nieważności ww. decyzji z tego tytułu. Uprawnienie Prezydenta Miasta Rybnika do wydania orzeczenia w przedmiocie wydania zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt wynika z treści art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w świetle którego zezwolenia tego udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług, a nie z treści ww. rozporządzenia.

Kolegium zwraca dalej uwagę, że z uwagi na wątpliwości interpretacyjne w zakresie pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, również uwagi stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, zawarte w piśmie z dnia 9 sierpnia 2015r., nie znajdują uzasadnienia. Jak już bowiem wyżej Kolegium wskazało, nie można stwierdzić nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa jeżeli występują różne interpretacje przepisów prawa.

Kolegium podziela stanowiska sądów administracyjnych, co do braku możliwości stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa, jeżeli występuje kilka odmiennych interpretacji przepisów prawa.

Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 13 listopada 2013r., sygn. akt: II SA/Łd 558/13, wskazał, że: „(...) Wnioskiem z dnia 7 lutego 2012 r. M. S., prowadząca przedsiębiorstwo „A”, zwróciła się do Wójta Gminy S. o wydanie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy S. Decyzją z dnia (...)”

Wójt Gminy S. zezwolił wnioskodawczyni na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości C. (...), gm. S., na nieruchomości obejmującej działkę Nr 225. Podstawę decyzji stanowił art. 7 ust. 1 pkt 4 i ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (...). W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że wniosek czynił zadość warunkom wymaganym przez art. 8 ust. 1 i 1a ww. ustawy. Jednocześnie organ określił wnioskodawczyni obowiązki wynikające z uchwały Nr (...) Rady Gminy S. z dnia (...) w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych. Decyzja wskazywała również na wymagania mające zapewnić jakość świadczonych usług, w związku z wymogami zakreślonymi ustawą z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (...), określając przy tym konsekwencje naruszenia warunków zezwolenia oraz informację dotyczącą obowiązku zgłaszania organowi wszelkich zmian danych określonych w zezwoleniu. Decyzja wydana została na 10 lat. Pismem z dnia 11 grudnia 2012 r. Stowarzyszenie B w J. złożyło wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy S. z dnia (...), z uwagi na jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa, polegającym na: 1) sprzecznym z prawem zaliczeniu działalności polegającej na prowadzeniu schroniska do zakresu „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, 2) braku wymaganego prawem określenia obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”. (...) decyzją z dnia (...) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy S. z dnia (...). W uzasadnieniu ww. decyzji Kolegium podkreśliło, że zarzut dotyczący sprzecznego z prawem zaliczenia działalności polegającej na prowadzeniu schroniska do działalności z zakresu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami jest pozbawiony podstaw. Wymienione dwa rodzaje działalności zostały wyraźnie wyodrębnione w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednakże zezwolenie zawarte w zaskarżonej decyzji obejmuje jedynie prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, nie dotyczy więc działalności wskazanej art. 7 ust. 1 pkt 3. Jednocześnie Kolegium zaznaczyło, że nie zachodzi w niniejszej sprawie rażące naruszenie art. 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy. Pojęcie „obszar działalności objętej zezwoleniem” nie zostało opisane w art. 9 ust. 1 pkt 2, nie jest też zdefiniowane przez ustawodawcę w żadnym innym przepisie ustawy. Zatem obszar działalności polegającej na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt może ograniczać się do wskazania miejsca, w którym zlokalizowany jest obiekt służący do wykonywania tego rodzaju działalności. Kolegium zaznaczyło, że zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt dotyczy obszaru działalności, niekoniecznie zaś konkretnie wskazanej nieruchomości. W przedmiotowej sprawie obszarem prowadzenia działalności jest miejsce urządzenia schroniska (obiektu) – w miejscowości C. (...), gm. S., na nieruchomości obejmującej działkę Nr 225. We wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy Stowarzyszenie B zarzuciło pominięcie w treści decyzji określenia obszaru działalności schroniska, co stoi w sprzeczności z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i jednocześnie stanowi istotny element decyzji. W ocenie stowarzyszenia jest to pojęcie, które należy odróżnić od pojęcia „miejsce świadczenia usług”. Decyzją z dnia (...) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. utrzymało w mocy własną decyzję z dnia (...). W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ wskazał, że zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zezwolenie na prowadzenie działalności uregulowanej w art. 7 ust. 1 powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. Ustawa nie zawiera ogólnej definicji legalnej pojęcia "obszar działalności", co wynika również z faktu, że rozumienie tego pojęcia uzależnione będzie od specyfiki danej działalności. W przypadku zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, obszar działalności interpretować należy przez pryzmat pojęcia „schronisko dla bezdomnych zwierząt”, którego definicja znajduje się w art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym jest to miejsce przeznaczone do opieki nad

zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych (...). Również w rozumieniu powszechnym „schronisko” oznacza budynek, w którym zapewnia się ludziom, bądź zwierzętom, schronienie, posiłek, czy odpoczynek (wg Słownika Języka Polskiego PWN S.A. pod redakcją Witolda Doroszewskiego). Uwzględniając znaczenie pojęcia „schronisko dla bezdomnych zwierząt”, przyjąć należy, że obszar prowadzenia działalności polegającej na prowadzeniu schroniska oznacza miejsce położenia obiektu lub obiektów schroniska. Jeżeli bowiem schronisko oznacza miejsce „schronienia”, gdzie zapewnia się opiekę nad zwierzętami, to jednocześnie obszarem prowadzenia schroniska jest miejsce jego położenia. Jedynie takie rozumienie pojęcia „obszar działalności” w przypadku schroniska dla bezdomnych zwierząt znajduje uzasadnienie z punktu widzenia celu, jakiemu ma służyć zapobieganie bezdomności zwierząt, na zasadach określonych w przepisach ustawy o ochronie zwierząt. Fakt umieszczania w jednym schronisku zwierząt bezdomnych ujętych z terenu innych gmin nie stanowi o sprzeczności z nadrzędnym interesem publicznym polegającym na ochronie zdrowia zwierząt, jeżeli schronisko prowadzone jest zgodnie z warunkami ustawowymi i określonymi w zezwoleniu, a zwierzęta w nim umieszczone mają zapewnione właściwe warunki i opiekę. Na decyzję ostateczną skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi złożyło Stowarzyszenie B z siedzibą w J. Stowarzyszenie podniosło, że zaskarżona decyzja wydana została z rażącym naruszeniem prawa, poprzez pominięcie w treści decyzji określenia „obszaru działalności schroniska”, co stoi w sprzeczności z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakazuje zawarcie takiego określenia w decyzji. Stowarzyszenie podkreśliło też, że zgodnie z art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej zezwolenia na działalność gospodarczą regulowaną uprawniają do wykonywania tej działalności na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony, jednak ust. 2 tego przepisu dopuszcza wyjątki od powyższej zasady, przewidziane w przepisach szczególnych i tylko ze względu na nadrzędny interes publiczny. Taki wyjątek przewidziany został w art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawodawca przewidział w tym przepisie, w ramach wyjątku, konieczność określenia w treści zezwolenia „obszaru działalności”. Ze względu na okoliczność, że działalność prowadzenia schroniska jest regulowana w tym samym trybie i na podstawie tego samego przepisu (tekst jedn.: art. 7 ustawy), co przepis dotyczący opróżniania zbiorników na nieczystości, pojęcie „obszar działalności objętej zezwoleniem” należy rozumieć więc jako obszar, z jakiego ujmowane są bezdomne zwierzęta. Skarżący zaznaczył również, że regulacja dotycząca usług komunalnych, zawarta w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy, ogranicza ich zasięg do terytorium danej gminy, co wynika z wykładni tych przepisów. Przede wszystkim zadania opieki nad zwierzętami bezdomnymi, ich wyłapywanie i umieszczanie w schroniskach, ustawodawca przekazał gminom, podobnie, jak i kompetencje do wydawania stosownych zezwoleń związanych z powyższą działalnością. Warunki dotyczące przedmiotu zezwoleń udzielanych przez gminy regulowane są w drodze uchwały rady gminy. Możliwość realizacji zadań przez gminy w drodze porozumień międzygminnych i przez związki gmin daje podstawę do tego, by zezwolenie wydawane przez właściwą miejscowo gminę określało obszar działania schroniska szerzej niż terytorium gminy i umożliwiało umowną konkretyzację odpowiedzialności nadzorczej określonej gminy. Skarżące stowarzyszenie podkreśliło, że powyższa wykładnia ma również swoje uzasadnienie historyczne. Przyjmowanie do schroniska znajdującego się na terenie jednej gminy zwierząt z kilku gmin jest dopuszczalne jedynie w przypadku schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, natomiast praktyka zawierania bezpośrednich umów między gminą, a przedsiębiorcą działającym na terenie innej gminy jest niezgodna z prawem i prowadzi do "zatarcia" odpowiedzialności nadzorczej gmin. Błędna interpretacja "obszaru działalności" skutkuje pominięciem celu takiej działalności, tj. ochrony nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na

terytorium RP, jakim jest również zdrowie zwierząt. Stanowisko utożsamiające "obszar działania" schroniska z lokalizacją zakładu, nie zaś z miejscem pochodzenia przyjmowanych zwierząt, nie odpowiada wykładni systemowej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy o ochronie zwierząt. W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. wniosło o jej oddalenie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje. Skarga zasługuje na oddalenie. Należy zwrócić uwagę, że rozpoznawana sprawa prowadzona była w trybie nadzwyczajnym – dotyczącym stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej. Jego celem było ustalenie istnienia bądź braku istnienia przesłanek wskazujących na to, że kontrolowana w tym postępowaniu decyzja dotknięta jest wadą określoną w art. 156 § 1 k.p.a. Istotą postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności decyzji jest ustalenie, czy zachodzi którakolwiek z przesłanek nieważności, nie zaś merytoryczna kontrola podjętego w postępowaniu zwykłym rozstrzygnięcia. W tej sytuacji również Sąd nie może prowadzić postępowania zmierzającego do skontrolowania legalności merytorycznej decyzji ostatecznej. Sąd winien jedynie ocenić, czy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. prawidłowo przyjęło, że w sprawie wystąpiły bądź nie wystąpiły przesłanki wymienione w art. 156 § 1 k.p.a. Przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji jest stwierdzenie, że jest ona obarczona wadą kwalifikowaną. Skarżące Stowarzyszenie konsekwentnie podnosi, że decyzja zezwalająca na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt została wydana w niniejszej sprawie z rażącym naruszeniem art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (...), w myśl którego zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. W ocenie strony skarżącej rażące naruszenie tego przepisu objawia się tym, że pojęcie "obszar działalności objętej zezwoleniem" należy rozumieć jako wyznaczenie pewnego terytorium, z którego bezdomne zwierzęta mogłyby trafiać do schroniska, w żadnym zaś razie nie należy go utożsamiać z miejscem wykonywania działalności rozumianym jako siedziba schroniska. Jednakże samo Stowarzyszenie stwierdza, że ustawa nie zawiera legalnej definicji tego pojęcia, tym niemniej jego znaczenie da się precyzyjnie ustalić w drodze wykładni przepisów. Należy zatem podkreślić, że na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. można stwierdzić nieważność decyzji jedynie w przypadku naruszenia prawa, któremu przypisać można charakter rażący. Jak się powszechnie przyjmuje, o rażącym naruszeniu prawa mówić można tylko wówczas, gdy proste zestawienie rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność. Oznacza to, że warunkiem uznania naruszenia przepisu za rażące jest istnienie jasno sformułowanej normy prawnej, której treść nie wymaga wykładni (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2010r., I OSK 817/09). Nie może dlatego 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2006r. o sygn. akt I FSK 439/05, ONSAiWSA 2007/1/13). Tym samym nie może przynieść oczekiwanego rezultatu żądanie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, zgłoszone w oparciu o nieakceptowaną przez stronę wykładnię art. 9 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. 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. Zasadnie organ przytacza definicję „schroniska dla zwierząt” z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (...), gdzie w art. 4 pkt 25 zawarta jest regulacja, że jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniającymi warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (...). Wspomniana ustawa definiuje

również pojęcie „zwierzęta domowe” oraz „zwierzęta bezdomne” i pod ostatnim z nich kryje się definicja, zgodnie z którą są to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zwierzętami domowymi są zaś zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Z przywołanych definicji wywieść należy, że schronisko należy rozumieć jako element stateczny definicji schroniska dla bezdomnych zwierząt, schronisko jako obiekt, w którym bezdomne zwierzę znajdzie schronienie, bez względu na miejsce, miejscowość, w której zostanie odnalezione, odłowione czy porzucone. Inne rozumienie omawianego pojęcia prowadziłoby do absurdalnej sytuacji, stojącej w sprzeczności z ideą ustanowienia instytucji w postaci schronisk dla bezdomnych zwierząt, które przecież mają umożliwić opiekę nad zwierzętami, które nie mają właściciela, a co za tym idzie – stałego domu i opiekuna. Przedstawiona interpretacja pojęcia „obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt” nie kłóci się z wynikającym z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy wymogiem, aby zezwolenie określało przedmiot i obszar działalności. Już z samego wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie schroniska wynika, że przedmiot i obszar działalności to prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy S. Z kolei zezwolenie wydane M. S. w pkt 1, jak również w uzasadnieniu, zawierało wyraźne wskazanie, że obszar działalności schroniska zamyka się w miejscu jego położenia, które znajduje się na terenie gminy S. (...).” (Lex Nr 1504627).

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 23 października 2015r., sygn. akt: II OSK 390/14, oddalił skargę kasacyjną złożoną na wyżej przywołany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Łd 558/13. W uzasadnieniu wskazał, że: „(...) Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw. Zgodnie z treścią art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozważenie nieważność postępowania. W niniejszej sprawie Sąd nie dopatrywał się zaistnienia enumeratywnie wymienionych w § 2 tego przepisu przesłanek nieważności, zatem przedmiotową skargę kasacyjną należało rozpoznać w granicach zakreślonych podniesionymi w niej zarzutami. W odniesieniu do zarzutów skargi kasacyjnej wskazać trzeba, iż w niniejszej sprawie kwestią sporną jest to, czy decyzja Wójta Gminy Sieradz z dnia [...] lutego 2012 r. udzielająca zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt została wydana z rażącym naruszeniem prawa, a więc czy istnieje podstawa do stwierdzenia jej nieważności w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, iż rażące naruszenie prawa zachodzi w przypadku naruszenia przepisu, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. Podstawą zastosowania tej przesłanki może być zatem niebudzący wątpliwości stan prawny. Rażące naruszenie prawa to naruszenie oczywiste, wyraźne, bezsporne (B. Adamiak, J. Jendrośka „Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym”, PiP 1986, Nr 1, s. 69 i n.). Również w orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, w świetle którego z rażącym naruszeniem prawa materialnego mamy do czynienia wówczas, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest ewidentnie sprzeczne z wyraźnym i niebudzącym wątpliwości przepisem. Nie stanowi rażącego naruszenia prawa błędna interpretacja przepisów składających się na podstawę prawną, jeżeli jest to jedna z możliwych interpretacji przepisu (por. uzasadnienie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2008 r., I OPS 2/08, ONSAiWSA 2008, nr 5, poz. 76 i powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie stwierdza się, że nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa w sytuacji, gdy brzmienie przepisu nasuwa jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne lub też przepis nie rozstrzyga wprost spornej kwestii, a jego wykładnia jest kształtowana przez orzecznictwo sądów (organów administracji publicznej) – tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 stycznia 2009r., sygn. akt II OSK 57/08, dostępny w CBOSA. W świetle powyższego za nieusprawiedliwiony

należało uznać zarzuty sformułowane w pkt 1 i 2 skargi kasacyjnej, które należy rozpoznać łącznie ze względu na ich konstrukcję. Autor skargi kasacyjnej stawia Sądowi pierwszej instancji zarzut naruszenia art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez jego błędną wykładnię, wyrażając w nieuprawnionym utożsamianiu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 tej ustawy), który ma ścisły związek z zarzutem naruszenia art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. polegającym na nieuwzględnieniu skargi poprzez nieprawidłowe przyjęcie, że w sprawie nie wystąpiły przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. – wydanie decyzji z naruszeniem prawa. Zauważyć przy tym należy, iż przepis art. 156 § 1 k.p.a. jest przepisem prawa materialnego, zatem prawidłową jego podstawą jest art. 174 pkt 1 p.p.s.a. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd pierwszej instancji, wbrew skardze kasacyjnej, prawidłowo Sąd Wojewódzki uznał, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji organu pierwszej instancji ze względu na nieakceptowaną wykładnię art. 9 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie Sądu pojęcie „obszar działalności objętej zezwoleniem” odnosi się wyłącznie do miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, a nie do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska w rozumieniu tego pojęcia przez stronę skarżącą. Zdaniem Sądu chodzi tu usytuowanie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko. Natomiast zdaniem strony skarżącej pojęcie to należy rozumieć jako wyznaczenie pewnego terytorium, z którego bezdomne zwierzęta mogłyby trafiać do schroniska, w żadnym zaś radzie nie należy go utożsamiać z miejscem wykonywania działalności rozumianym jako siedziba schroniska. Powyższe wskazuje na to, że powołany przepis art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy budzi wątpliwości interpretacyjne, gdyż prowadzą one do odmiennego rozumienia zawartej w nim normy prawnej przez stronę skarżącą i Sąd pierwszej instancji. Wypada zatem jeszcze raz podnieść, iż o rażącym naruszeniu prawa można mówić w przypadku norm prawnych nie budzących wątpliwości interpretacyjnych. Spór co do wykładni przepisu prawa materialnego nie może stanowić przesłanki do uznania, że decyzja ostateczna została wydana z rażącym naruszeniem prawa i stwierdzenia nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 959/08, niepublikowany, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 2010r., II OSK 1334/09, Lex Nr 741383). Przedstawiona w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku argumentacja i tok rozumowania Sądu pierwszej instancji nie budzi wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dlatego należało uznać, iż zaskarżony wyrok odpowiada prawu. Z tych wszystkich względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji (...).” (Centralna Baza Orzecnictwa Sądów Administracyjnych).”

Wyżej zacytowane orzeczenia Sądów Administracyjnych Kolegium w całości podziela i w jego ocenie znajdują one zastosowanie do oceny stanu prawnego występującego w przedmiotowej sprawie.

W tym miejscu Kolegium zwraca również uwagę, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015r., sygn. akt: II OSK 2136/13, który przywołuje stowarzyszenie w piśmie z dnia 9 sierpnia 2015r. (tak jak i uchylony tym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 marca 2015r., sygn. akt: II SA/Łd 236/13), został wydany w odmiennym stanie faktycznym i prawnym i dotyczył postępowania toczącego się w przedmiocie odmowy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, a nie stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Nadto wyroki te potwierdzają tezę o istniejącym sporze co do wykładni przepisu prawa materialnego, a to art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przy czym jak wyżej już wskazano spór co do wykładni przepisu prawa materialnego nie może stanowić przesłanki do uznania, że decyzja ostateczna

została wydana z rażącym naruszeniem prawa i stwierdzenia nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego.

Kolegium wskazuje dalej, że przywołany przez stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, w piśmie z dnia 9 sierpnia 2015r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, przepis art. 75a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej został dodany do ww. ustawy przez art. 46 pkt 14 ustawy z dnia 4 marca 2010r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47 poz. 278) z dniem 10 kwietnia 2010r. Nie znajdzie zatem zastosowania do oceny wystąpienia przesłanek nieważności decyzji Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, która została wydana 2 i pół roku wcześniej, a jak już wyżej wskazano przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji ocenia się według stanu na dzień jej wydania, czyli w niniejszej sprawie na dzień 19 listopada 2007r.

Reasumując, zdaniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach decyzja Prezydenta Miasta Rybnika Nr IMI – 7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie zezwolenia Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt nie jest dotknięta żadną z wad enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, która uzasadniałaby orzeczenie o stwierdzeniu jej nieważności.

Jednocześnie wypełniając obowiązek informowania stron, zawarty w art. 9 kodeksu postępowania administracyjnego, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wskazuje, iż stosownie do art. 40 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela – temu przedstawicielowi. Od dnia 11 kwietnia 2011r. art. 40 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego otrzymał brzmienie: „Jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Jeżeli ustanowiono kilku pełnomocników, doręcza się pisma tylko jednemu pełnomocnikowi. Strona może wskazać takiego pełnomocnika” (zmiana dokonana na podstawie art. 1 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 3 grudnia 2010r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011r. Nr 6, poz. 18). W niniejszej sprawie Strona nie wskazała takiego pełnomocnika, zatem Kolegium doręcza niniejszą decyzję radcy prawnemu Panu Grzegorzowi Cytryckiemu – pełnomocnikowi strony.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Stosownie do art. 127 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego od niniejszej decyzji nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach ul. Henryka Dąbrowskiego 23, 40 – 032 Katowice, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie czternastu dni od dnia otrzymania niniejszej decyzji.

Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
ul. 11 Listopada 29; 28 – 300 Jędrzejów
2. Radca prawny Pan Grzegorz Cytrycki – pełnomocnik Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku
Kancelaria Radcy Prawnego Grzegorz Cytrycki
Biuro Kancelarii; Plac Kopernika 3; 44 – 200 Rybnik
3. Prezydent Miasta Rybnika
ul. Bolesława Chrobrego 2; 44 – 200 Rybnik
4. aa

Do wiadomości:

Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna
ul. Majątkowa 42; 44 – 207 Rybnik