



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 10 maja 2017 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Andrzej Małan
Sędziowie	Sędzia WSA Elżbieta Kaznowska Sędzia WSA Maria Taniewska-Banacka (spr.)
Protokolant	Agnieszka Jurczak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 maja 2017 r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie  
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach  
z dnia 12 grudnia 2016 r. nr SKO-OŚ-428/336/10244/16/RN  
w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie zezwolenia na  
prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt

**oddala skargę.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA  
*Wioletta Bieroń*

## UZASADNIENIE

Prezydent Miasta Racibórz, działając na podstawie art. 7 ust. 6 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j.: Dz. U. 2005, Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.), po rozpatrzeniu wniosku Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku, wydał w dniu 19 listopada dwie decyzje. Decyzją nr IMI-7080/00008/07 zezwolił Spółdzielni na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie Miasta Rybnika, a decyzją nr IMI-7080/00007/07 zezwolił na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie ww. Spółdzielni.

Powyższe decyzje nie zostały zaskarżone i uzyskały przymiot ostateczności.

Pismem z dnia 9 sierpnia 2015 r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (zwane dalej Stowarzyszeniem) wystąpiło, wskazując art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 31 § 1 k.p.a., do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach o wszczęcie postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta Racibórz nr IMI-7080/00007/07 zezwalającej na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Stowarzyszenie zarzuciło bowiem brak wymaganego prawem określenia obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.”

W uzasadnieniu ww. pisma Stowarzyszenie 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. 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. Wniosek dotyczy unieważnienia

**Sygn. akt II SA/GI 218/17**

decyzji organu gminy regulującej postępowanie z bezdomnymi zwierzętami, materia ta jest zatem bezpośrednio związana z jego celami statutowymi.

Postanowieniem Nr SKO - OŚ/428/1819/1332/15/RN wydanym w dniu 21 grudnia 2015 r., Kolegium wszczęło z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta Racibórz nr IMI-7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007 r. udzielającej zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie ww. Spółdzielni.

W uzasadnieniu postanowienia Kolegium wskazało m. in., że w postępowaniu zakończonym ww. decyzją wspomniana organizacja nie brała udziału. Jednakowoż jeśli organ administracji publicznej uzna żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, to wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu. Przy czym, uznanie żądania za uzasadnione może nastąpić gdy:

- 1) żądanie jest uzasadnione celami statutowymi tej organizacji;
- 2) przemawia za tym interes społeczny.

Po analizie wniosku ww. organizacji Kolegium stwierdziło, że w sprawie występują obie przesłanki inicjatywy procesowej organizacji społecznej.

Po rozpatrzeniu sprawy Kolegium, decyzją nr SKO-OŚ/428/1819/13032/15/RN z dnia 25 maja 2016 r., postanowiło odmówić stwierdzenia nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta Racibórz nr IMI-7080/00007/07 z dnia 19 listopada 2007 r. udzielającej zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie ww. Spółdzielni.

W obszernym uzasadnieniu Kolegium wskazało, że w jego ocenie decyzja nie jest dotknięta żadną z wad enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., 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

**Sygn. akt II SA/GI 218/17**

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.

Odnosząc się natomiast do wniosku Stowarzyszenia Kolegium oceniło, że argumenty w nim zawarte nie przemawiają za stwierdzeniem nieważności tej decyzji. W treści wniosku Stowarzyszenie wskazało, że decyzja Prezydenta Miasta Racibórz została wydana z rażącym naruszeniem prawa gdyż nie zawiera wymaganego prawem określenia obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”, wskazuje bowiem tylko położenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Zdaniem jednak Kolegium nie można stwierdzić nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa, jeżeli występują różne interpretacje przepisów prawa. W rozpoznawanej sprawie istnieją wątpliwość interpretacyjne co do rozumienia pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”. Kolegium przytoczyło w tej mierze orzecznictwo sądów administracyjnych. W konsekwencji, zdaniem Kolegium obszar działalności schroniska może obejmować jedynie miejsce urządzenia obiektu.

Pismem z dnia 1 lipca 2016 r. Stowarzyszenie wniosło do Kolegium o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją nr SKO-OŚ/428/1819/13032/15/RN z dnia 25 maja 2016 r. W uzasadnieniu Stowarzyszenie podniosło, że zarzut wniosku z dnia 26 sierpnia 2015 r. o stwierdzenie nieważności decyzji nie opierał się na takim czy innym rozumieniu pojęcia „obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt” określonego w zezwoleniu, lecz na braku określenia tego obszaru. Dlatego rozważania SKO należy ocenić jako przedwczesne i zasadniczo nie mające związku ze sprawą.

Po rozpatrzeniu tego wniosku Kolegium w dniu 12 grudnia 2016 r. wydało decyzję nr SKO - OŚ - 428/336/10244/16/RN, w której orzekło o utrzymaniu w całości w mocy własnej decyzji nr Nr SKO – OŚ - 428/1995/14160/15/AK z dnia 30 maja 2016 r. odmawiającej stwierdzenia nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta Racibórz.

W obszernym uzasadnieniu Kolegium wskazało m.in., iż przedmiotowa decyzja Prezydenta Miasta Racibórz nie jest dotknięta żadną z wad

enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. i w konsekwencji decyzją z 25 maja 2016 r., odmówiło stwierdzenia nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta Racibórz. W ocenie Kolegium decyzja Kolegium z dnia 25 maja 2016 r., jest prawidłowa, została wydana po przeprowadzeniu postępowania dowodowego i jest zgodna z przepisami prawa. W treści zaskarżonej decyzji Kolegium odniosło się również w obszerny sposób do treści wniosku Stowarzyszenia i wskazało, że argumenty w nim zawarte nie przemawiają za stwierdzeniem nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta Racibórz. Kolegium wskazało w tej mierze ponownie, że z uwagi na wątpliwości interpretacyjne w zakresie pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” nie jest możliwe stwierdzenie nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta Racibórz. (Kolegium przytoczyło ponownie orzeczenia przywołane w zaskarżonej decyzji i wskazało, że w dalszym ciągu podziela stanowisko w nich zawarte).

Pismem z dnia 6 lutego 2017 r. Stowarzyszenie wniosło skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez ich niezastosowanie i utrzymanie w mocy decyzji Kolegium odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt, pomimo iż została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa, która to odmowa uzasadniona została przez SKO nieuprawnionym przyjęciem, że niejednorodność orzecznictwa sądowoadministracyjnego w kwestii rozumienia terminu „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, pozwala na niewskazanie tego „obszaru” w treści zezwolenia. Stowarzyszenie uważa takie wnioskowanie za całkowicie błędne i niedopuszczalne. Skoro bowiem ustawodawca jednoznacznie wymaga określenia w decyzji administracyjnej „obszaru działalności”, to niezawarcie takiego określenia jest rażącym naruszeniem prawa w myśl art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Decyzja SKO nie zawiera nadto żadnego merytorycznego uzasadnienia stanowiska, że pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” i „miejsca świadczenia usług” można odnieść do siebie nawzajem. Z faktu bowiem, że brak legalnej definicji tegoż

pojęcia i zapadały różne orzeczenia sądowoadministracyjne nie wynika jeszcze, że istnieje spór o wykładnię pojęcia „obszaru działalności”. Na marginesie Stowarzyszenie podniosło, iż niewątpliwie utrudniający lekturę kwestionowanej decyzji jest stosowany przez SKO zabieg dosłownego, wielostronicowego cytowania najpierw całości treści wniosku Stowarzyszenia o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie powoływanych orzeczeń.

W odpowiedzi na skargę Kolegium wniosło o jej oddalenie podtrzymując argumenty, które sformułowało było w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:**

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j.: Dz. U. 2014, poz. 1647) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym zgodnie z § 2 tegoż artykułu kontrola, o której mowa, jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sąd rozpoznaje sprawę rozstrzygniętą w zaskarżonej decyzji ostatecznej bądź w postanowieniu z punktu widzenia legalności, tj. zgodności z prawem całego toku postępowania administracyjnego i prawidłowości zastosowania przepisów prawa materialnego. Stosownie zaś do treści art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. 2016, poz. 718 z późn. zm. zwanej dalej: p.p.s.a.) sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz wskazaną podstawą prawną.

Przeprowadzone w określonych wyżej ramach badanie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji wykazało, że nie jest ona dotknięta uchybieniami uzasadniającymi jej wzruszenie, odpowiada obowiązującemu prawu, a tym samym przedmiotowa skarga, zdaniem składu orzekającego, nie może zostać uwzględniona. Poprawnie bowiem, zdaniem Sądu, Kolegium utrzymało w mocy własną decyzję odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Racibórz w przedmiocie udzielenia

**Sygn. akt II SA/GI 218/17**

Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Przeprowadzone postępowanie nie wykazało bowiem aby decyzja Prezydenta dotknięta była uchybieniami stanowiącymi przesłanki stwierdzenia jej nieważności.

Przystępując do szczegółowych rozważań należy w pierwszej kolejności wskazać, iż w myśl art. 156 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną,
- 4) została skierowana do osoby 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.

Przytoczony przepis, stanowiący wyjątek od ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych, wylicza enumeratywnie te istotne kwalifikowane wady decyzji administracyjnej, których ustalenie musi pociągać za sobą stwierdzenie nieważności, chyba że zachodzi sytuacja z art. 156 § 2 k.p.a. Stwierdzenie nieważności decyzji może mieć jednak miejsce tylko wtedy, gdy decyzja w sposób niewątpliwy dotknięta jest przynajmniej jedną z wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. wad. W odróżnieniu bowiem od zwykłego toku odwoławczego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej może i musi mieć miejsce jedynie w razie ustalenia, iż decyzja dotknięta jest wadą kwalifikowaną, nie uzasadnia go natomiast wykrycie innych wadliwości niż kwalifikowane. Wadliwości te mogły bowiem być brane pod uwagę w zwykłym toku odwoławczym, nie zaś w postępowaniu nadzwyczajnym jakim jest postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

**Sygn. akt II SA/GI 218/17**

Należy zatem w tym miejscu wskazać, iż rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa (por. np. wyrok NSA z dnia 4 grudnia 1986 r. sygn. akt IV SA 716/86; wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1987 r. sygn. akt II SA 2145/86, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 1994 r. sygn. akt III ARN 15/94).

Zdaniem Stowarzyszenia decyzja Prezydenta Miasta Racibórz dotknięta jest taką właśnie wadą kwalifikowaną albowiem, jak Stowarzyszenie wywodzi zarówno we wniosku o wszczęcie postępowania nieważnościowego, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak też w uzasadnieniu skargi, kwestionowane zezwolenie na prowadzenie schroniska nie zawiera określenia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, a jedynie „miejsce świadczenia usług”, a tym samym wydane zostało z rażącym naruszeniem prawa, uzasadniającym unieważnienie tego zezwolenia. Jak wskazuje Stowarzyszenie zezwolenie wskazuje bowiem jedynie konkretne schronisko, które niewątpliwie jest tylko miejscem świadczenia usług.

Zarzutu powyższego zdaniem Sądu w żadnej mierze nie można podzielić. Po pierwsze wskazać należy, iż Prezydent Miasta Racibórz, po rozpatrzeniu wniosku Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku, wydał w dniu 19 listopada nie jedną lecz dwie decyzje. Decyzją nr IMI-7080/00008/07 zezwolił bowiem Spółdzielni na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, a decyzją nr IMI-7080/00007/07 zezwolił na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie ww. Spółdzielni. Pierwsza z wymienionych decyzji precyzyjnie określa obszar działalności, na który udzielono zezwolenia, określając obszar ten jako Miasto Racibórz. Niewątpliwym jest zatem, co pomija całkowicie Stowarzyszenie, a także w uzasadnieniach Kolegium nie znalazło dobitnego wyrazu, że przedmiotowa decyzja jednoznacznie określa obszar działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, jednoznacznie spełniając w tej mierze precyzyjnie wymogi ustawowe.



W konsekwencji wydając tego samego dnia drugą decyzję w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie schroniska Prezydent słusznie ograniczył się do wskazania miejsca prowadzenia placówki (teren Spółdzielni), albowiem obszar działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami został oznaczony odrębnie. Działalność polegająca na ochronie przed bezdomnymi zwierzętami składa się bowiem z działań o szerszym zakresie i wymiarze niż li tylko prowadzenie schroniska, które to schronisko stanowi jedną jedynie z form aktywności, na którą Spółdzielnia uzyskała zezwolenie.

W konsekwencji zarówno rozważania Stowarzyszenia, jak i rozważania Kolegium co do tożsamości bądź braku tożsamości pojęć obszar działalności i miejsce świadczenia usług, w tym skądinąd słuszne wywody Kolegium, iż brak definicji legalnej uniemożliwiałby stwierdzenie nieważności decyzji nawet gdyby istotnie wskazano jedynie adres schroniska (rozważania w tej mierze i cytowane przez Kolegium orzecznictwo Sąd w pełni podziela) pozostają bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Skoro bowiem Prezydent Miasta Racibórz wskazał w decyzji zezwalającej na działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (której jedynie fragmentem jest prowadzenie schroniska) jako obszar działalności teren Miasta to zarzut, iż tego nie uczynił jest niemożliwy do akceptacji.

Jak Kolegium nadto ustaliło z urzędu, a Sąd tezy te podziela, w sprawie nie zaistniały także przesłanki określone w art.156 pkt 1 oraz pkt 3 -7 k.p.a. Kwestionowana decyzja Prezydenta Miasta Racibórz została bowiem wydana przez właściwy miejscowo i rzeczowo organ administracji publicznej, organ przed rozpatrzeniem wniosku o wydanie decyzji nie rozstrzygnął sprawy inną decyzją ostateczną, decyzja została prawidłowo skierowana do stron tego postępowania, nie zaistniała również przesłanka trwałej niewykonalności decyzji w dniu jej wydania, a także wykonanie decyzji Prezydenta Miasta Racibórz nie wywołuje czynu zagrożonego karą. W sprawie nie wystąpiła także przesłanka z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., gdyż decyzja organu I instancji nie zawiera wady powodującej jej nieważności z mocy przepisu szczególnego, który przewiduje sankcję nieważności.

W konsekwencji zaskarżoną decyzję uznać należy za odpowiadającą obowiązującemu prawu. Poprawnie organ nie dopatrył się bowiem istnienia przesłanek określonych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a., których wystąpienie prowadziłoby do stwierdzenia nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta Racibórz. Prawidłowo w efekcie takich ustaleń Kolegium odmówiło stwierdzenia nieważności ww. decyzji, a następnie tę własną decyzję, rozpatrując wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, utrzymało w mocy. Zarzuty w tej mierze sformułowane w skardze uznać należy zatem za nietrafne.

W konsekwencji przedstawionych wyżej wywodów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach nie uwzględnił skargi uznając ją za niezasadną i na podstawie art. 151 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.

Notabene Sąd zauważa w tym miejscu, że domaganie się (nie tylko w tej sprawie lecz w ich szeregu rozpoznawanych w tut. Sądzie) wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji udzielającej zezwolenia na prowadzenie schroniska, a tym samym wyeliminowania z życia gospodarczego takiego schroniska pomimo niewskazania jakichkolwiek zarzutów pod adresem faktycznej jego działalności, stawia pod znakiem zapytania zgodność żądania z celami statutowymi Stowarzyszenia. Niewątpliwie zmniejszenie liczby istniejących, właściwie działających schronisk, nie mogłoby bowiem ani poprawić losu bezdomnych zwierząt ani też nie odpowiadałoby interesowi społecznemu.

Na marginesie podzielić należy jedynie wątpliwość skargi dotyczącą kwestii techniki formułowania uzasadnień, niewątpliwie bowiem ich nadmierna obszerność wynikająca z wielostronicowych cytowań znacznych części uzasadnień wyroków sądowych utrudniać może czytelnikom wyłuskanie z nawału cytatów tez formułowanych przez samo Kolegium. Bez wątplenia zatem mniej obszerne cytaty wpłynęłyby korzystnie na klarowność i dobitność wypowiedzianych przez Kolegium ocen i poglądów. Nadmierna obszerność uzasadnień nie może wprawdzie stanowić przyczyny wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego, jednak Sąd uczyła Kolegium na konieczność troski o formułowanie wywodów w sposób klarowny, pozbawiony zbędnych dywagań i cytowań.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
SPECJALISTA  
*[Signature]*  
Katarzyna Anonim