

Toruń, dnia 28 grudnia 2015 r.

DECYZJA

Działając z urzędu na podstawie art. 157 § 1 i 2 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 oraz art. 158 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu, na posiedzeniu w składzie:

1. Marek Żmuda - przewodniczący
2. Joanna Zadłużna - członek sprawozdawca
3. Katarzyna Mirecka - członek

orzeka

1. stwierdzić nieważność decyzji Wójta Gminy Grudziądz z dnia 2 stycznia 2008 r., znak RG-6052/1/2008, zezwalającej Panu Arturowi Zielaskowskiemu, na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebalisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części w części, w której organ orzekł o obowiązywaniu zezwolenia w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r.

2. odmówić stwierdzenia nieważności ww. decyzji w pozostałej części.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 18 sierpnia 2015 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie zwróciło się do tutejszego Kolegium z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez Wójta Gminy Grudziądz w dniu 2 stycznia 2008 r., znak RG-6052/1/2008, zezwalającej Arturowi Zielaskowskiemu na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebalisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa. Decyzji tej wnioskodawca zarzucił: wadliwe wskazanie podstawy prawnej, brak określenia obszaru działalności objętej zezwoleniem, brak określenia wymagań w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, brak określenia niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej, wymaganych po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem oraz określenie ważności zezwolenia na czas dłuższy niż 10 lat.

Z uwagi na konieczność zweryfikowania powyższych zarzutów, tutejsze Kolegium postanowiło w dniu 15 października 2015 r., wszcząć z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności powyższej decyzji.

Pismem z dnia 2 września 2015 r. tutejsze Kolegium zwróciło się do Wójta Gminy Grudziądz o przesłanie całości akt sprawy wraz z ustosunkowaniem się do podniesionych zarzutów. W odpowiedzi Wójt Gminy Grudziądz poinformował, iż akta sprawy opatrzone kategorią archiwalną B5 zostały przekazane do archiwum i uległy zniszczeniu. W celu prawidłowego rozpatrzenia wniosku o stwierdzenie nieważności ww. decyzji tut. Kolegium zwróciło się do Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie z zapytaniem czy znajduje się ono w posiadaniu przedmiotowej decyzji jak też innych dokumentów zgromadzonych w sprawie. W odpowiedzi Stowarzyszenie przesłało kopię decyzji Wójta Gminy Grudziądz z dnia 2 stycznia 2008 r., którą otrzymało w trybie dostępu do informacji publicznej. Z uwagi na brak możliwości uzyskania oryginału decyzji organ uznał za zasadne orzekanie na podstawie kopii decyzji, gdyż nie budzi ona wątpliwości co do jej zgodności z treścią oryginału. Treści kopii decyzji nie kwestionowała w toku postępowania również strona, której udzielono zezwolenia (przedstawiając kopię decyzji o tożsamej treści).

Przechodząc do merytorycznej oceny decyzji, będącej przedmiotem niniejszego postępowania, w pierwszej kolejności wskazać należy, iż podstawę jej wydania stanowił art. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z powyższym przepisem, na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie:

- 1) opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
 - 2) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,
 - 3) prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części
- wymagane jest uzyskanie zezwolenia.

Elementy zezwolenia, o którym mowa wyżej, wymienione zostały w art. 9 ww. ustawy i należą do nich:

- 1) imię i nazwisko lub nazwa oraz adres zamieszkania lub siedziba 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.

Ponadto przepis powyższy przesądza, iż zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.

Ustosunkowując się do treści wniosku o stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji, w pierwszej kolejności należy zauważyć, iż proste zestawienie ww. przepisu z treścią decyzji Wójta Gminy Grudziądz z dnia 2 stycznia 2008 r. wskazuje, iż okres na jaki zostało udzielone zezwolenie przekracza ustawowy limit 10 lat. W niniejszym przypadku zezwolenie zostało wydane na prowadzenie działalności od dnia 1 stycznia 2008 r. i zostało udzielone do dnia 31 grudnia 2018 r. W związku z powyższym, treść udzielonego zezwolenia, w tym zakresie, w sposób jednoznaczny narusza przepis prawa, który nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych w zakresie wynikającej z jego treści normy prawnej. W tym stanie rzeczy, naruszenie to można uznać za rażące w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego. Okoliczność ta skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności decyzji, ale należy rozważyć, czy sankcja winna dotyczyć decyzji jako całości, czy wyłącznie części, w jakiej doszło do rażącego naruszenia prawa. Ustosunkowując się do powyższej kwestii, wskazać należy, iż w doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że możliwe jest, pomimo braku bezpośredniego uregulowania tej sytuacji w kodeksie postępowania administracyjnego, stwierdzenie nieważności decyzji w części, w sytuacji gdy można przesłankę nieważności odnieść jedynie do określonej części decyzji, a usunięcie z obrotu tego fragmentu decyzji nie pozbawia znaczenia pozostałej części rozstrzygnięcia. Zdaniem Kolegium w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Należy bowiem zauważyć, iż treść decyzji dotknięta wadą nieważności odnosi się do okresu obowiązywania zezwolenia i jako taka nie ma wpływu na sposób jej wykonywania w okresie zgodnym z treścią przepisu prawa. Oznacza to, iż skrócenie okresu obowiązywania zezwolenia, gdyż do tego sprowadzi się de facto stwierdzenie nieważności decyzji w części w jakiej organ orzekł o wyznaczeniu okresu obowiązywania zezwolenia ponad okres 10 lat, nie będzie miało wpływu na możliwość funkcjonowania decyzji z pozostałej części. Mimo stwierdzenia nieważności decyzji w części, w pozostałym zakresie decyzja posiada byt samoistny i jest w pełni wykonalna. W związku z powyższym, Kolegium w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, uznaje za zasadne i konieczne stwierdzić nieważność decyzji w zakresie w jakim organ orzekł o wydaniu zezwolenia na okres od 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r.

W dalszej kolejności należy odnieść się do kwestii nieokreślenia w zezwoleniu wymagań w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem. Zdaniem tut. Kolegium, w decyzji określono te wymagania poprzez powołanie zarządzenia nr 2/2008 Wójta Gminy Grudziądz z dnia 18 stycznia 2008 r. w sprawie wymagań jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części oraz wskazanie, iż strona zobowiązana jest przestrzegać wymagań w zakresie udzielonego zezwolenia. Analiza treści zarządzenia wskazuje, iż część jego postanowień odnosi się do etapu prowadzenia działalności, a tym samym może zostać uznana za wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem.

Należy bowiem odróżnić sytuację, w której organ nie określiłby w żaden sposób ww. wymagań, od sytuacji w której zostały one określone, chociażby w sposób niepełny, czy nawet częściowo wadliwy. W celu prawidłowego wyeksponowania ww. różnicy w prowadzonym postępowaniu trzeba szerzej odnieść się do charakteru prawnego postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Należy wyjaśnić, iż postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest nadzwyczajnym trybem weryfikacji decyzji, odrębnym od postępowania odwoławczego. Inne są cele tego postępowania oraz przede wszystkim przesłanki, jakimi kieruje się organ prowadzący postępowanie. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności nie ma na celu zastąpienia postępowania odwoławczego, a tym samym nie stanowi środka oceny merytorycznej prawidłowości decyzji administracyjnej w pełnym zakresie. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ma na celu zweryfikowanie, czy decyzja nie jest obciążona jedną z kwalifikowanych wad wymienionych w art. 156 kodeksu postępowania administracyjnego, w tym m.in. czy nie została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Pojęcie rażącego naruszenia prawa nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Powszechnie przyjmuje się, że rażące naruszenie prawa zachodzi w przypadku naruszenia przepisu niepozostawiającego wątpliwości co do jego bezpośredniego rozumienia. Rażące naruszenie prawa musi być więc oczywiste, wyraźne, bezsporne (zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Legalis). Można zatem mówić o nim tylko wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność. Wedle utrwalonego stanowiska, jako rażąco naruszające prawo nie można traktować takiego rozstrzygnięcia, które wynika z odmiennej interpretacji danej normy. Rażące naruszenie prawa jest bowiem z reguły wyrazem ewidentnego i jasno uchwytnego błędu, gdy treść przepisu jest jasna i nie wywołuje rozbieżności interpretacyjnych. O takim naruszeniu prawa można mówić jedynie wtedy, gdy stwierdzone uchybienie ma znacznie większą wagę aniżeli stabilność ostatecznej decyzji administracyjnej. Należy przy tym podkreślić, że z rażącym naruszeniem prawa nie może być utożsamiane każde, nawet oczywiste, naruszenie prawa. Nie każde bowiem naruszenie prawa dyskwalifikuje decyzję w takim stopniu, że niezbędna jest jej eliminacja tak, jak gdyby od początku nie została wydana. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego powszechnie przyjmuje się, że rażące naruszenie prawa to takie naruszenie, które z uwagi na wywołane skutki jest jednoznaczne w znaczeniu wadliwości rozstrzygnięcia oraz tylko takie naruszenie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności. W konsekwencji stwierdzenie nieważności może dotyczyć tylko przypadków ewidentnego bezprawia, którego nigdy nie można usprawiedliwiać ani tolerować (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 1998 r., II SA 1249/97, CBOSA). Rażące naruszenie prawa stanowi kwalifikowaną postać naruszenia prawa i nie może być interpretowane w sposób rozszerzający. Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść decyzji pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą, a charakter naruszenia

prawa powoduje, że decyzja taka nie może być zaakceptowana jako akt wydany przez organ praworządneho państwa i powinna ulec wyeliminowaniu z obrotu prawnego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2015 r., I OSK 2141/13, CBOSA). Nie chodzi tu bowiem o błędy w wykładni prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 1999 r., V SA 1970/98, CBOSA).

Przenosząc ww. rozważania na grunt niniejszego postępowania wskazać należy, iż proste zestawienie treści przepisu oraz decyzji, będącej przedmiotem postępowania, nie daje podstaw do uznania, iż doszło do rażącego naruszenia prawa w zakresie braku określenia wymagań co do jakości usług objętych zezwoleniem. Organ w wydanym zezwoleniu określił bowiem niniejsze wymagania. Trudno więc przyjąć, iż tego rodzaju sytuacja może zostać uznana za rażąco naruszającą przepisy prawa. Obowiązujące przepisy nie precyzują bowiem sposobu określenia ww. wymagań. Tym samym, wskazując ww. wymagania poprzez pośrednie odwołanie do zarządzenia wójta, organ nie naruszył w sposób oczywisty przepisu prawa, którego treść nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych. Nawet więc niepełne określenie ww. wymagań nie może zostać uznane za równoważne w skutkach z brakiem ich określenia, a tym samym, nie może zostać uznane za rażące naruszenie prawa. O ile okoliczność ta mogłaby stanowić przesłankę uchylecia lub zmiany decyzji w postępowaniu odwoławczym, to nie może stanowić podstawy do stwierdzenia jej nieważności.

Podobnie, w przypadku wymogu określenia niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej, wymaganych po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, ustawodawca nie określił, co należy do zakresu ww. pojęcia. Ponadto użycie sformułowania niezbędne zabiegi jednoznacznie oznacza, iż mają być to zabiegi adekwatne do indywidualnych okoliczności konkretnego przypadku. Tym samym nie sposób wykluczyć sytuacji, w której organ, biorąc pod uwagę zakres udzielanego zezwolenia może uznać, iż brak jest wykonania jakichkolwiek zabiegów po zakończeniu działalności. Ewentualne braki w tym zakresie na pewno byłyby wadliwością zezwolenia, ale nie rażącą.

Także w przypadku pojęcia obszaru działalności objętej zezwoleniem ustawodawca nie zdefiniował co należy pod nim rozumieć. Okoliczność ta skutkowała wyrażeniem w orzecznictwie stanowiska, iż 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2013 r., II SA/Ld 558/13, CBOSA). Ustawodawca nie przesądził bowiem wprost, czy pod ww. pojęciem rozumieć należy konkretne miejsce, czy obszar w znaczeniu dosłownym, a jeżeli

tak, to w jaki sposób należy go wyznaczyć. W niniejszej sprawie obszar określono jako wieś oraz teren bez ograniczeń. Określenie teren bez ograniczeń należy odnosić do terenu danej gminy, gdyż organ ma kompetencje do wydania zezwolenia na obszarze konkretnej gminy. Organ w sposób nieprecyzyjny dokonał określenia obszaru działalności objętej zezwoleniem, ale z całą pewnością z treści decyzji nie wynika wprost, aby obszar działalności wykraczał poza teren gminy, a wręcz z uwzględnieniem całej treści decyzji można uznać, iż właśnie ogranicza się on do terenu gminy. Przechodząc do oceny sposobu wyznaczenia ww. obszaru, jak wskazano wyżej, ustawodawca nie uregulował wprost w jak sposób należy go określić. W przypadku spalarni zwłok możliwe jest przyjęcie interpretacji, że teren ten faktycznie może być oznaczony jako teren bez ograniczeń, gdyż przedsiębiorca ma prawo przyjąć i zutylizować zwłoki z każdego terenu, z tym zastrzeżeniem, iż teren należy rozumieć jako teren gminy, gdyż organ ma kompetencje do wydania zezwolenia na obszarze konkretnej gminy. Na pewno taka interpretacja nie jest wykluczona, a tym samym nie sposób uznać, iż w niniejszej sprawie doszło do oczywistego naruszenia treści przepisu prawa nie budzącego wątpliwości, a tym samym nie mamy do czynienia z rażącym naruszeniem prawa. W przypadku prowadzenia schroniska, w orzecznictwie pojęcie obszaru działalności również nie jest definiowane jednolicie. W świetle jednego z poglądów, zgodnie z art. 7 ust. 6 ww. ustawy, zezwolenia, o których mowa w ust. 1 udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Zatem powinno się odnieść możliwość prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt do terenu gminy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 31 stycznia 2014 r., II SA/Kr 1477/13, CBOSA). W innym orzeczeniu wskazano, iż pojęcie to nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, a wyłącznie do miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności, polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom. Chodzi o usytuowanie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2013 r., II SA/Łd 558/13, CBOSA). Powyższe jedynie potwierdza, iż sposób określenia w zezwoleniu obszaru działalności objętej zezwoleniem nie wynika wprost z przepisów prawa, a tym samym ewentualna wadliwość w tym zakresie winna być kwestionowana w postępowaniu odwoławczym, a nie nieważnościowym.

Ponadto należy wskazać, iż w treści decyzji, będącej przedmiotem rozpoznania, organ błędnie określił podstawę prawną jej wydania, powołując nieistniejący przepis art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Okoliczność ta nie może jednak zostać uznana za wadę istotną mogącą mieć wpływ na byt prawny decyzji, nawet w trybie odwoławczym, gdyż w obrocie prawnym istnieje podstawa prawna do wydania zezwolenia tj. art. 7 ust. 6 ww. ustawy. Samo więc błędne wskazanie podstawy prawnej w takiej sytuacji stanowi nieistotną wadę decyzji administracyjnej, co z całą pewnością nie mieści się w zakresie kwalifikowanych wad, skutkujących nieważnością decyzji administracyjnej.

Kolegium nie dostrzega, aby decyzja z dnia 2 stycznia 2008 r. obarczona była również innego rodzaju wadami kwalifikowanymi wskazanymi w art. 156 kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z powyższym brak jest podstaw do stwierdzenia jej nieważności poza tą częścią, w której organ orzekł o obowiązywaniu zezwolenia w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r.

Z uwagi na powyższe należało orzec jak w sentencji.

POUCZENIE

Strona niezadowolona z niniejszej decyzji może zwrócić się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu (adres: ul. Targowa 13/15, 87-100 Toruń), w terminie 14 dni od daty doręczenia niniejszej decyzji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

1.
2.
3.



Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
ul. 11 Listopada 29, 28- 300 Jędrzejów;
2. Pan Dawid Węgielewski
ul. Dworcowa 14, 86- 300 Grudziądz
(pełnomocnik Pana Artura Zielaskowskiego);
3. Wójt Gminy Grudziądz;
4. SKO a/a.