

znak: SKO OŚ-60/1563/56/2012

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach w składzie orzekającym:

Przewodnicząca: Marcin Cecot (sprawozdawca)

Członek: Grzegorz Hopkowicz

Magdalena Gil - Ślusarczyk

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 czerwca 2012r. sprawy wszczętej z urzędu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Kielce z dnia 03.12.2002r. znak: GKI.I-7060/1/16/2002 zezwalającej Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Spółka z o.o. z siedzibą w Kielcach na prowadzenie działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Kielce;

- na podstawie art. 158 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.),
- odmawia stwierdzenia nieważności opisanej wyżej decyzji.

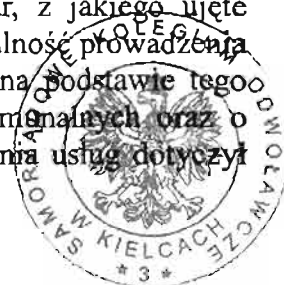
UZASADNIENIE

W dniu 23 marca 2012r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach wpłynął wniosek Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Kielce z dnia 03.12.2002r. znak: GKI.I-7060/1/16/2002 zezwalającej Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Spółka z o.o. z siedzibą w Kielcach na prowadzenie działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Kielce.

We wniosku Stowarzyszenie wykazało, iż wszczęcie postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności w/w decyzji Prezydenta Miasta Kielce uzasadnione jest celami statutowymi organizacji i przemawia za tym także interes społeczny.

Postanowieniem z dnia 31 maja 2012r. Kolegium na podstawie art. 31 § 2 k.p.a. wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Kielce z dnia 03.12.2002r. znak: GKI.I-7060/1/16/2002 zezwalającej Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Spółka z o.o. z siedzibą w Kielcach na prowadzenie działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Kielce.

Stowarzyszenie we wniosku wskazało, że zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt nie zawiera wymaganego ustawą określenia „obszaru” takiej działalności (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej u.c.p.g.). Zezwolenie zawiera jedynie określenie miejsca świadczenia usług („schronisko na terenie miasta Kielce”). Zdaniem Stowarzyszenia z przepisów u.c.p.g. wynika, że przez „obszar działalności objętej zezwoleniem” należy rozumieć - w przypadku prowadzenia schroniska dla zwierząt - obszar, z jakiego ujęte bezdomne zwierzęta umieszczane są następnie w danym schronisku. Działalność prowadzenia schroniska jest bowiem określana i regulowana w tym samym trybie i na podstawie tego samego przepisu art. 7 u.c.p.g., który mówi o odbieraniu odpadów komunalnych oraz o opróżnianiu zbiorników nieczystości, gdzie niewątpliwie obszar świadczenia usług dotyczy



rozproszonych miejsc znajdowania się odpadów czy też zbiorników.

Stowarzyszenie podniosło również, że w zezwoleniu brak jest określenia wymagań wobec jakości usług objętych zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.). Jest to zdaniem Wnioskodawcy brak istotny, gdyż Miasto Kielce postawiło wobec schroniska cel zapewniania zwierzętom opieki, wynikający z publicznego zadania gminy w tym zakresie. Działalność schroniska została zatem unormowana pod względem bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego, ale nie została unormowana pod względem świadczenia usług opieki nad zwierzętami, co miało być celem działania schroniska.

Ponadto zdaniem Stowarzyszenia kwestionowaną decyzją Prezydent Miasta Kielce udzielił temu samemu podmiotowi zezwolenia w zakresie „działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami”, nie dopełniając przy tym obowiązku wskazania „odrębnych przepisów”, o jakich mówił (do końca 2011 r.) art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. Tym samym udzielił zezwolenia na działalność nie unormowaną przepisami prawa.

Stowarzyszenie podniosło również, że ani Prezydent Miasta Kielce - ani później Rada Miasta - nie określili nigdy warunków, o jakich mowa w art. 7 ust. 3 u.c.p.g., a sama decyzja nie powołuje się na spełnienie przez PUK wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w art. 7 ust. 1 u.c.p.g.

Mając powyższe na uwadze, Stowarzyszenie wniosło o stwierdzenie nieważności kwestionowanej decyzji Prezydenta Miasta Kielce.

Po zapoznaniu się z aktami sprawy zakończonej wyżej opisaną decyzją oraz wnioskiem o stwierdzenie nieważności, Samorządowe Kolegium Odwoławcze, zważyło co następuje:

Zgodnie z art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) 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 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (art. 156 § 2).

Właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 kpa jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze - ten organ (art. 157 § 1).

Organ administracyjny w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, wszczyna postępowanie w nowej sprawie, w której nie orzeka co do istoty sprawy rozstrzygniętej w wadliwej decyzji, lecz orzeka jako organ kasacyjny. W związku z tym w swej decyzji rozstrzyga wyłącznie o nieważności decyzji albo jej niezgodności z prawem, a nie jest władny rozstrzygać o innych kwestiach dotyczących jej istoty. Istotą stwierdzenia nieważności decyzji jest to, że przesłanka będąca przyczyną stwierdzenia nieważności istniała już w dacie wydawania tej decyzji.



Oznacza to, że decyzja, co do której stwierdzono nieważność, wydana została niezgodnie z prawem obowiązującym w dacie jej wydania, a niezgodność ta odpowiada co najmniej jednej z ustawowo określonych przesłanek warunkujących nieważność.

Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest instytucją szczególną, godzącą w zasadę trwałości decyzji administracyjnych, zatem zaistnienie przesłanki, powodującej stwierdzenie nieważności, musi być oczywiste. Odnosząc tę oczywistość do przesłanki rażącego naruszenia prawa, wskazać trzeba, że treść decyzji pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie, 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, chodzi przy tym o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny.

Wskazać należy, że w orzecznictwie sądowym reprezentowany jest pogląd, iż o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki, które wywołuje decyzja. Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządneho państwa (vide: wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2010 r. sygn. akt I OSK 170/10; wyrok SN z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 13/94, OSN 1994, nr 3, poz. 36; wyrok NSA z dnia 18 lipca 1994 r., V SA 535/94, ONSA 1995, nr 2, poz. 910).

Przy ocenie naruszenia prawa jako "rażące" należy brać pod uwagę ustalenia wynikające z teorii gradacji wad decyzji administracyjnej. Przy rażącym naruszeniu prawa chodzi o tego rodzaju wady, które powodują konieczność eliminacji decyzji z obrotu prawnego z racji istnienia w nich wad o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym. Wady te powstają w wyniku naruszenia prawa w toku czynności zmierzających do wydania decyzji lub w wyniku załatwienia sprawy wydaniem decyzji. Naruszenia prawa mają charakter rażący w sytuacji, gdy czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części.

Kwestionowaną w trybie nadzoru decyzją z dnia 03.12.2002r. znak: GKI.I-7060/1/16/2002 Prezydenta Miasta Kielce zezwolił Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Spółka z o.o. z siedzibą w Kielcach na prowadzenie działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Kielce z zachowaniem warunków szczegółowo określonych w pkt 1 – 13.

Stowarzyszenie we wniosku wskazało, że zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych nie zawiera wymaganego ustawą określenia „obszaru” takiej działalności (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej u.c.p.g.). Podniosło również, że w zezwoleniu brak jest określenia wymagań wobec jakości usług objętych zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.).

Ponadto zdaniem Stowarzyszenia kwestionowaną decyzją Prezydent Miasta Kielce udzielił temu samemu podmiotowi zezwolenia w zakresie „działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami”, nie dopełniając przy tym obowiązku wskazania „odrębnych przepisów”, o jakich mówił (do końca 2011 r.) art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g.

Stowarzyszenie podniosło również, że ani Prezydent Miasta Kielce - ani później Rada Miasta - nie określili nigdy warunków, o jakich mowa w art. 7 ust. 3 u.c.p.g. a sama decyzja nie powołuje się na spełnienie przez PUK wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w art. 7 ust. 1



u.c.p.g.

Rozpatrując zarzuty Stowarzyszenia Kolegium uznało, że nie zasługują one na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. zezwolenie powinno określać m.in. obszar działalności objętej zezwoleniem. Przez obszar działalności należy rozumieć obszar na którym przedsiębiorca będzie prowadził działalność o której mowa w art. 7 ust. 1. W sentencji decyzji Prezydent Miasta Kielce wskazał, iż przedsiębiorca będzie prowadził działalność ochronną nad bezdomnymi zwierzętami oraz schronisko dla bezdomnych zwierząt na terenie miasta Kielce.

Oznacza to, że organ I instancji wskazał jak tego wymaga art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy obszar działalności objętej zezwoleniem.

Nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut Stowarzyszenia, że w zezwoleniu brak jest określenia wymagań wobec jakości usług objętych zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.).

W szczególności bowiem w pkt 6 – 10 zezwolenia określono jakość usług wykonywanych przez przedsiębiorcę a polegających na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Nie można również przyjąć, że niewskazanie przez Prezydenta jakie wymagania powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w art. 7 ust. 1 powodował brak możliwości udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska.

W sytuacji bowiem, gdy upoważniony organ nie wydał zarządzenia na podstawie art. 7 ust. 3 u.c.p.g., w którym by określono w sposób szczegółowy wymagania jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, uprawnienia organu ograniczają się jedynie do sprawdzenia czy wnioskodawca spełnia warunki przewidziane przepisami prawa powszechnie obowiązującego do prowadzenia danego rodzaju działalności (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 maja 2010r., sygn. akt II SA/Łd 235/10).

Brak jest zatem podstaw do stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji z tego powodu.

Nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut Stowarzyszenia, że kwestionowana decyzja obarczona jest wadą nieważności z powodu braku wskazania „odrębnych przepisów”, o jakich mówił (do końca 2011 r.) art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g.

Zgodnie z powołanym wyżej przepisem art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności organizują ochronę przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Takimi przepisem odrębnym był niewątpliwie art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Na podstawie ust. 2 powołanego wyżej artykułu Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określił w drodze Rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 1998 r. zasady i warunki wyłapywania bezdomnych zwierząt.

Z kolei Rada Miejska w Kielcach na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt w związku z § 2 w/w Rozporządzenia, Uchwałą Nr 145/99 z dnia 11 marca 1999r. określiła zasady i warunki wyłapywania bezdomnych zwierząt.

Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 1 ustawy pkt 3 u.c.p.g. na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, wymagane jest zezwolenie, które zgodnie z ust. 6 tego przepisu wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż zostały wydane przepisy, odrębne normujące zasady ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Zatem w chwili wydania kwestionowanej decyzji istniała podstawa prawna do wydania zaskarżonej decyzji.

Brak wskazania przepisów odrębnych w sentencji decyzji i jej uzasadnieniu nie oznacza, iż jest ona obarczona wadą nieważności.



W orzecznictwie sądowo administracyjnym ugruntowane jest bowiem stanowisko, że brak wskazania podstawy prawnej w sentencji decyzji jakkolwiek stanowi uchybienie art. 107 § 1 K.p.a, nie jest ono jednak istotne, aby prowadziło do jej wyeliminowania z obrotu prawnego.

Wskazując zatem na powyższe Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach orzekło jak w osnowie decyzji.

Od decyzji tej nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do Samorządowego Kolegium Odwoławcze w Kielcach o ponowne rozpatrzenie tej sprawy, w terminie 14 dni od daty doręczenia niniejszej decyzji.

Zespół orzekający w składzie:

Przewodniczący:

Członek:



.....



Otrzymują:

- 1) Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28 -300 Jędrzejów
- 2) Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Spółka z o.o. z siedzibą w Kielcach
25-619 Kielce, ul Młoda 28
- 3) Prezydent Miasta Kielce
- 4) a/a