

SKO – OŚ – 428/337/10245/16/KS

Katowice, dnia 16 grudnia 2016r.

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. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 127 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016r. poz. 23 z późn. zm.),

po rozpatrzeniu wniosku stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, zawartego w piśmie z dnia 1 lipca 2016r., zatytułowanym: „Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”, o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach Nr SKO – OŚ – 428/1995/14160/15/AK z dnia 30 maja 2016r., którą Kolegium – po przeprowadzeniu postępowania wszczętego z urzędu w związku z wnioskiem stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, zawartym w piśmie z dnia 26 sierpnia 2015r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt – postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt – orzekło w następujący sposób: „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 26 sierpnia 2015r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt – decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.”

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach w składzie:
Przewodniczący składu: Mikołaj Darmosz (sprawozdawca)
Członkowie: Aneta Augustyniak
Anna Jurczak

na posiedzeniu niejawnym, odbytym w dniu 16 grudnia 2016r.

orzekło

utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję

Uzasadnienie

Prezydent Miasta Racibórz decyzją Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07, 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 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2005r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.), art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego, po rozpatrzeniu wniosku Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10, orzekł w sprawie udzielenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Powyższa decyzja nie została zaskarżona i stała się ostateczna.

Pismem z dnia 26 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 Racibórz – z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa. Stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 ww. decyzji zarzuciło 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 Prezydenta Miasta Racibórz w dniu 2 września 2015r.

Pismem Nr KM.6140.1.14.2015 z dnia 11 września 2015r. Prezydent Miasta Racibórz przesłał do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach ww. wniosek stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11

Listopada 29 z dnia 26 sierpnia 2015r., zatytułowany: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Powyższe pismo wpłynęło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach w dniu 15 września 2015r.

W postępowaniu toczącym się pod numerem Nr SKO – OŚ – 428/1819/13032/15/RN pismem 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 z dnia 12 października 2015r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wystąpiło do Prezydenta Miasta Racibórz o nadesłanie decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 wraz z całością akt postępowania zakończonego tą decyzją.

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 KM.6140.1.14.2015 z dnia 21 października 2015r. Prezydent Miasta Racibórz, odpowiadając na wezwanie Kolegium, nadesłał kserokopie całości akt sprawy wraz z decyzją potwierdzone za zgodność z oryginałem.

Na posiedzeniu niejawnym odbytym w dniu 31 grudnia 2015r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach postanowieniem Nr SKO – OŚ/428/1995/14160/15/AK sporządzonym w dniu 31 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 26 sierpnia 2015r., zatytułowanym: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, postanowiło wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia 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 Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia 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 Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia 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 z dnia 31 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 22 stycznia 2016r.

W aktach sprawy znajduje się druk zwrotnego potwierdzenia odbioru ww. postanowienia Kolegium z dnia 31 grudnia 2015r. przez Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10, z którego wynika, że spółka odebrała ww. postanowienie w dniu 8 stycznia 2016r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie, Katowicach Nr SKO – OŚ – 428/1995/14160/15/AK z dnia 30 maja 2016r., odmówiło stwierdzenia nieważności z urzędu decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. W uzasadnieniu Kolegium przedstawiło motywy swojego rozstrzygnięcia.

Pismem z dnia 1 lipca 2016r., zatytułowanym: „Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”, stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 złożyło wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej ww. decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach Nr SKO – OŚ – 428/1995/14160/15/AK z dnia 30 maja 2016r. W treści wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29 przedstawiło swoje stanowisko w sprawie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 127 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy

odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Obowiązek odpowiedniego stosowania do wniosku przepisów dotyczących odwołań od decyzji podkreśla merytoryczny charakter ponownego postępowania. Jak przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 czerwca 1999r., sygn. akt: IV SA 2498/98: „Cechą postępowania odwoławczego w ujęciu art. 138 kodeksu postępowania administracyjnego jest to, że nie ogranicza się ono do kontroli decyzji I – instancyjnej, lecz organ odwoławczy obowiązany jest ponownie sprawę rozstrzygnąć. Wymieniony przepis nakłada na organ administracji obowiązek merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Zasada ta obowiązuje również ściśle w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 127 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego, mimo tożsamości podmiotowej organu pierwszej i drugiej instancji.” (Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych). W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy właściwy organ wydaje jedną z decyzji określonych w art. 138 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego i:

- utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję,
- uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy bądź uchylając tę decyzję w całości albo w części – umarza w tym zakresie postępowanie pierwszej instancji,
- umarza postępowanie odwoławcze.

Po ponownie przeprowadzonym postępowaniu i rozpatrzeniu sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wskazuje, że zaskarżona decyzja Kolegium Nr SKO – OŚ – 428/1995/14160/15/AK z dnia 30 maja 2016r., którą Kolegium odmówiło stwierdzenia nieważności z urzędu decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, jest prawidłowa i orzekło o utrzymaniu tej decyzji w mocy.

Analizując materiał dowodowy zebrany w sprawie Kolegium nie stwierdziło bowiem naruszenia prawa, które skutkowałoby koniecznością usunięcia powyższej decyzji Kolegium z obrotu prawnego. Zaskarżona decyzja została wydana w oparciu o obowiązujące przepisy prawa i po przeprowadzeniu w prawidłowy sposób – w ramach ponownego rozpatrywania sprawy – postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu tej decyzji Kolegium przedstawiło również stan faktyczny i prawny sprawy, a także motywy, które były podstawą do wydania tego orzeczenia.

Ponownie prowadząc postępowanie w związku z wnioskiem stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, zawartym w piśmie z dnia 1 lipca 2016r., zatytułowanym: „Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”, o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach Nr SKO – OŚ – 428/1995/14160/15/AK z dnia 30 maja 2016r. którą Kolegium orzekło o odmowie stwierdzenia nieważności z urzędu decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, Kolegium wskazuje, że przedmiotem postępowania prowadzonego przez Kolegium w ww. sprawie jest ocena legalności decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07, pod kątem występowania przesłanek do stwierdzenia nieważności tej decyzji – to jest pod kątem występowania wad kwalifikowanych uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, wymienionych w art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego.

Kolegium wskazuje zatem, że w myśl 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.

Kolegium wskazuje ponownie, 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 Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 .

W dacie wydania decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 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, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa i podaje do publicznej wiadomości 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 szczególnie 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 Racibórz decyzją Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 orzekł w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Pismem z dnia 26 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.

Po przeprowadzonym w trybie nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdziło, że decyzja Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 nie jest dotknięta żadną z wad enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, która uzasadniałaby orzeczenie o stwierdzeniu jej nieważności i decyzją Nr SKO – OŚ – 428/1995/14160/15/AK z dnia 30 maja 2016r., odmówiło stwierdzenia nieważności z urzędu decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. W ocenie Kolegium ww. decyzja Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 została 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.

W ocenie Kolegium decyzja Kolegium Nr SKO – OŚ – 428/1995/14160/15/AK z dnia 30 maja 2016r., jest prawidłowa, została wydana po przeprowadzeniu postępowania dowodowego i jest zgodna z przepisami prawa. Zawiera również wszystkie wymagane

elementy, w tym właściwą osnowę oraz wyczerpujące uzasadnienie faktyczne i prawne. W treści zaskarżonej decyzji Kolegium odniosło się również w obszerny sposób do treści wniosku stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, z dnia 26 sierpnia 2015r., zatytułowanego: „Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa”, i wskazało, że argumenty w nim zawarte nie przemawiają za stwierdzeniem nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adameczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Stanowisko to Kolegium w dalszym ciągu podtrzymuje.

Wobec powyższego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że uzasadnione stało się pozostawienie decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adameczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w obrocie prawnym gdyż w jej przypadku nie wystąpiły przesłanki do stwierdzenia jej nieważności, co uzasadnia utrzymanie w mocy decyzji Kolegium Nr SKO – OŚ – 428/1995/14160/15/AK z dnia 30 maja 2016r.

Odnosząc się z kolei do wniosku stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, zawartego w piśmie z dnia 1 lipca 2016r., zatytułowanym: „Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”, o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach Nr SKO – OŚ – 428/1995/14160/15/AK z dnia 30 maja 2016r., Kolegium wskazuje, że argumenty w nim zawarte nie przemawiają za zmianą orzeczenia Kolegium Nr SKO – OŚ – 428/1995/14160/15/AK z dnia 30 maja 2016r., i stwierdzeniem nieważności decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07. Kolegium wskazuje, że w treści pisma stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, wynika, że: „(...) Decyzją z dnia 30.05.2016r., sygn. SKO – OŚ/428/1995/14169/15/AK, SKO odmówiło stwierdzenia nieważności ww. decyzji Prezydenta Miasta Racibórz, gdyż uznało, że nie jest ona dotknięta żadną z wad enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., m. in. nie została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Wnioskodawca zarzucał przedmiotowej decyzji brak wymaganego prawem określenia „obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało jednak, że nie można w tym przypadku mówić o rażącym naruszeniu prawa, albowiem rozumienie pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” nie jest jednolite w orzecznictwie i występują różne interpretacje przepisów prawa. Natomiast jednym z warunków uznania naruszenia przepisu za rażące jest istnienie jasno sformułowanej normy prawnej, której treść nie wymaga wykładni. Decyzja SKO jest nietrafna, dla przyczyn jak poniżej: Zarzut wniosku z dnia 26.08.2015r. 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. Owszem, wnioskodawca twierdził, że wykładni wymaga ewentualnie definicja „obszaru działalności”, ale z całą mocą podkreślał, że na pewno nie ustawowy nakaz zawarcia w zezwoleniu pewnych obligatoryjnych elementów, wynikający z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: u.c.p.g). Tymczasem decyzja organu gminy nosi dotkliwe braki wbrew nakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, gdyż treść zezwolenia pozostaje w sprzeczności z treścią art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. poprzez ich proste zestawienie ze sobą, przy czym naruszony przepis, w zakresie ustanowienia obowiązku

wskazania „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, w żadnym razie nie jest dyskusyjny, niejasny, a tym bardziej wymagający jakiegokolwiek wykładni prawa. Wymóg ten, wbrew stanowisku Samorządowego Kolegium Odwoławczego, jest literalnie zapisany i prosto wyrażony, w sposób zrozumiały nawet dla nie-prawników: „zezwolenie powinno określać: obszar działalności objętej zezwoleniem”. Nie ma tu więc miejsca na żadne wątpliwości, czy też interpretacje. Dopiero gdyby Prezydent Miasta Racibórz wypełnił precyzyjny nakaz ustawy i rzeczywiście (a nie tylko pozornie) wypowiedział się w swojej decyzji na temat „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, można by podnosić spekulacje, czy zawarte w decyzji określenie jest właściwe i szukać na to odpowiedzi w drodze wykładni prawa. Dlatego „rozważania” Samorządowego Kolegium Odwoławczego (o tym w pkt. 3), jak ewentualnie należałoby ten „obszar” określić, należy ocenić jako przedwczesne i zasadniczo nie mające związku ze sprawą, gdyż jej przedmiotem jest wyłącznie literalna treść decyzji organu gminy, a w niej brak określenia „obszaru” występuje w sposób prosty, rzucający się w oczy i nie budzący żadnej wątpliwości. Skarżący konsekwentnie podtrzymuje stanowisko, że Prezydent Miasta Racibórz nie określił w przedmiotowym zezwoleniu „obszaru działalności objętej zezwoleniem”. Zarzut ten opiera się na następujących przesłankach: w polskim porządku prawnym funkcjonuje koncepcja racjonalnego ustawodawcy; racjonalny ustawodawca nieprzypadkowo wprowadził do u.c.p.g. i rozróżnia na jej gruncie pojęcia: „obszaru działalności objętej zezwoleniem” (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.) i „miejsca świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.) „miejsce świadczenia usług” jest podstawą dla wskazania organu właściwego do wydania zezwolenia, gdyż zezwolenia udziela wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu właśnie 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 określenie „obszaru działalności” jest merytorycznym przedmiotem wniosku przedsiębiorcy oraz istotną treścią decyzji o zezwoleniu; zgodnie z powyższym, wskazanie Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt, ul. Komunalna 9, 47 – 400 Racibórz, działka nr 811/46 o powierzchni 0.3894 ha, oceniać należy jako określenie „miejsca świadczenia usług”, dzięki któremu w ogóle możliwe było wyznaczenie właściwej miejscowo gminy, której organ był kompetentny i władny do wydania stosownego zezwolenia; za nieuprawniony należy zatem uznać zabieg zawłaszczenia powyższego adresu, pod którym świadczone są usługi, na potrzeby określenia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, jako próby późniejszego faktycznego sanowania przez organ administracyjny rażących braków zezwolenia; działanie takie sprowadza się bowiem w swojej istocie do utożsamienia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług”, gdyż ten sam zestaw danych (w tym przypadku po prostu adres jakiejś infrastruktury) pełni jednocześnie dwojaką funkcję, a jest to z pewnością niezgodne z wolą racjonalnego ustawodawcy, który przecież z jakiś przyczyn omawiane rozróżnienie wprowadził. Wskazać również należy, że zarówno kwestia rozróżniania „obszaru” od „miejsca”, jak i samego rozumienia „obszaru”, została już przesądzona przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 17 marca 2015r., sygn. akt II OSK 2136/13, co dało wyraz np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 września 2015r., sygn. akt II SA/Łd 559/15. Nie ma przy tym znaczenia, jak tego chce Samorządowe Kolegium Odwoławcze, że powyższe wyroki dotyczyły postępowań w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt, gdyż rozróżnienie w nich „obszaru” od „miejsca” oraz odkodowanie pojęcia samego „obszaru”, odbyło się na gruncie przepisów u.c.p.g. oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt, które to obie mają w takim samym zakresie zastosowanie zarówno do postępowań w sprawie unieważnienia, jak i cofnięcia zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt. Zarzuty inicjującego postępowanie wniosku były jasno sprecyzowane. Wnioskodawca żądał stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, które objawiało się w niezawarciu w treści zezwolenia pewnego

obligatoryjnego, wymaganego u.c.p.g. elementu, to jest określenia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”. Dla przyczyn podanych w pkt 2 niniejszego pisma, wskazanie zezwolenia Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt, ul. Komunalna 9, 47 – 400 Racibórz, działka nr 811/46 o powierzchni 0,3894 ha, należy bowiem oceniać jako określenie „miejsca świadczenia usług”. A więc w przedmiotowym zezwoleniu brak jest określenia „obszaru”, który to ustawowy wymóg jest jasny, oczywisty i nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych, co skarżący podkreślał z całą stanowczością. Tymczasem ta zasadnicza dla sprawy kwestia w ogóle nie doczekała się samodzielnego badania ze strony Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które nie przeanalizowało istoty zagadnienia i nie przedstawiło wyników swoich badań. Konieczne rozważania na temat istnienia ustawowego obowiązku określenia w zezwoleniu „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, Samorządowe Kolegium Odwoławcze zastąpiło analizowaniem znaczenia samego terminu „obszaru”. Zresztą, nawet ta „analiza” jest pozorna, gdyż ogranicza się do przytoczenia uzasadnień 2 orzeczeń sądów administracyjnych i krótkiego skwitowania, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze je „w całości podziela”, nie wyjaśniając jednak w żaden sposób, dlaczego, na gruncie przedmiotowej sprawy, uważa je za słuszne. Na marginesie podnieść należy, iż niespotykany i niewątpliwie utrudniający lekturę kwestionowanej decyzji jest techniczny zabieg dosłownego cytowania prawie w całości treści najpierw wniosku Stowarzyszenia (3,5 strony uzasadnienia decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego), a następnie powoływanych orzeczeń sądowych (3,5 strony i 1,5 strony uzasadnienia decyzji). Można odnieść wrażenie, że stosowana bez umiaru metoda „kopiuj – wklej” treści orzeczeń ma zatuszować procedowanie niejako obok „wniosku” Stowarzyszenia i brak merytorycznego wypowiedzenia się co do istoty formułowanego przez nie zarzutu. Ponadto wskazać należy, że nie ma znaczenia podnoszony przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze fakt, że przepis art. 75a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 02.07.2004r. o swobodzie działalności gospodarczej dodany został dopiero w dniu 10.04.2010r., a więc przed wydaniem przedmiotowego zezwolenia. Otóż fundamentalny dla sprawy obowiązek określenia w zezwoleniu „obszaru działalności” art. 9 u.c.p.g. przewidywał już od 01.10.2001r. Natomiast zapisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przywołane zostały przez wnioskodawcę m. in. w celu podkreślenia istnienia interesu społecznego przemawiającego za wszczęciem postępowania w niniejszej sprawie. (...).”

Odnosząc się do treści zawartych w wyżej przywołanym i zacytowanym piśmie stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, z dnia 1 lipca 2016r., zatytułowanym: „Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”, Kolegium zauważa, że argumenty w nim zawarte nie przemawiają za uchyleniem decyzji Kolegium Nr SKO – OŚ – 428/1995/14160/15/AK z dnia 30 maja 2016r. i stwierdzeniem nieważności decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Kolegium wskazuje, zatem raz jeszcze, że z uwagi na wątpliwości interpretacyjne w zakresie pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” nie jest możliwe stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 z uwagi na rażące naruszenie prawa w tym zakresie. Kolegium rozumie pogląd wyrażony przez stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, w piśmie z dnia 1 lipca 2016r., zatytułowanym: „Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”, dotyczący rozróżnienia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” oraz „miejsca świadczenia usług”, przy czym w przypadku stwierdzenia nieważności stanowisko w tym zakresie zajęły już Sądy Administracyjne. Kolegium przytacza zatem raz jeszcze orzeczenia Sądów Administracyjnych przywołane w

WYRÓK W
C. 147/11

zaskarżonej decyzji i wskazuje, że w dalszym ciągu podziela stanowisko w nich zawarte. Brak jest bowiem możliwości stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa, jeżeli występuje kilka odmiennych interpretacji przepisów prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 13 listopada 2013r., sygn. akt: II SA/Ld 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 zakreślił 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, posilek, 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, jakiego ma służyć zapobieganie bezdomności zwierząt, na zasadach określonych w przepisach ustawy o ochronie zwierząt. Fakt umieszczenia 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 szerszej niż terytorium

gminy i umożliwiała 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, zabląkały 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 prowadziłyby 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).

Z kolei 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 rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie Sąd nie dopatrył 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. Jendroška „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, wyrażają 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 Orzecznictwa 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 ocenie Kolegium przywołanie ww. orzeczeń służy pełniejszemu uzasadnieniu wydanego orzeczenia z powołaniem na orzecznictwo Sądów Administracyjnych, a nie zaciemnieniu obrazu sprawy – jak twierdzi odwołujące się stowarzyszenie.

Kolegium po raz kolejny zwraca również uwagę, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015r., sygn. akt: II OSK 2136/13, który ponownie przywołuje stowarzyszenie w piśmie z dnia 1 lipca 2016r. (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 – to jest w postępowaniu w trybie zwykłym, a nie w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Kolegium zwraca uwagę, że w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji bada się przesłanki wynikające z art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. W przypadku przesłanki określonej w pkt 2 tego przepisu, to jest rażącego naruszenia prawa, Kolegium wskazuje, że nie można mówić o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu tego przepisu w przypadku rozbieżności interpretacyjnych, co ma miejsce w przedmiotowej sprawie. Faktycznie ww. wyroki potwierdzają również 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 również dalej, że przywołany przez stowarzyszenie „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, w piśmie z dnia 1 lipca 2016r. zatytułowanym: „Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy” 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 Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26 marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, która została wydana 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 26 marca 2007r.

Tym samym zarzuty stowarzyszenia „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt” z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 Listopada 29, w piśmie z dnia 1 lipca 2016r. zatytułowanym: „Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy” w ocenie Kolegium są niezasadne.

W związku z powyższym Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach, po przeprowadzeniu ponownego postępowania w sprawie, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 127 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego postanowiło utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach Nr SKO – OŚ – 428/1995/14160/15/AK z dnia 30 maja 2016r., którą Kolegium odmówiło stwierdzenia nieważności z urzędu decyzji Prezydenta Miasta Racibórz Nr 1/2007 z dnia 26

marca 2007r. nr spr. GM.VI.7080-3/07 w przedmiocie zezwolenia Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Raciborzu przy ul. Adamczyka 10 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Stosownie do art. 50 – 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016r. poz. 718 z późn. zm.), niniejsza decyzja może być zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia. Skargę do Sądu wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach (40 – 032 Katowice; ul. Henryka Dąbrowskiego 23). Wymogi formalne skargi określają art. 46, art. 47, art. 57 § 1 powołanej wyżej ustawy.

Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
ul. 11 Listopada 29
28 – 300 Jędrzejów,
2. Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o.
ul. Adamczyka 10
47-400 Racibórz,
3. Prezydent Miasta Racibórz
ul. S. Batorcego 6
47-400 Racibórz,
4. aa

CZŁONEK
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach

[Signature]
mgr **Mikołaj Darmosz**

CZŁONEK
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach

[Signature]
mgr **Anna Jurczak**

CZŁONEK
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach

[Signature]
mgr **Aneta Augustyniak**