

SKO.DG/4131/3/2014

Kraków, dnia 27 maja 2014r.

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie w składzie:

1. Joanna Sapeta (spr.)
2. Renata Piwowarczyk
3. Agnieszka Duda –Kwiatkowska

po wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Raclawice z dn. 16 września 2011r., nr RO.6140.1.2011 zezwalającej P. Janowi Michalskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „PLAMA” z siedzibą w Raclawicach nr 91 na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Raclawice i określającej warunki zezwolenia (pkt od 1 do 12) w tym m.in.: obszar prowadzenia działalności, termin podjęcia działalności, wymagania w zakresie jakości usług, okres ważności zezwolenia;

działając na podstawie art.158 § 1, art. 157 § 1 i § 2 oraz art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2013r.,poz. 267) w zw. z art. 7 ust. 6 w zw. z art.. 8 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 236, póź. 2008 ze zm.) :

stwierdza w części nieważność decyzji Wójta Gminy Raclawice z dn. 16 września 2011r., nr RO.6140.1.2011 zezwalającej P. Janowi Michalskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „PLAMA” z siedzibą w Raclawicach nr 91 na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Raclawice i określającej warunki zezwolenia (pkt od 1 do 12) w tym m.in.: obszar prowadzenia działalności, termin podjęcia działalności, wymagania w zakresie jakości usług, okres ważności zezwolenia to jest w zakresie jej pkt. 1 określającego obszar prowadzenia działalności jako teren Polski.

UZASADNIENIE

Wójt Gminy Raclawice decyzją z dn. 16 września 2011r., nr RO 6140.1.2011 zezwolił P. Janowi Michalskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „PLAMA” z siedzibą w Raclawicach nr 91 na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Raclawice i określił warunki zezwolenia (od 1 do 12) w tym m.in.: obszar prowadzenia działalności jako obszar całej Polski (pkt1), termin podjęcia działalności, wymagania w zakresie jakości usług, okres ważności zezwolenia (10 lat).

Wniosek o wszczęcie z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności ww. decyzji złożyła do tut. Kolegium za pośrednictwem organu I instancji Fundacja „Pro Animals-Na Pomoc Zwierzętom”, z/s ul. Stachiewicza 35b/70, 31-328 Kraków z wnioskiem o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu. W uzasadnieniu żądania fundacja powołując się na cele statutowe swej działalności wskazała jako podstawę do stwierdzenia nieważności ww. decyzji przesłanki z art. 156 § 1 pkt 1 i 2 kpa. W uzasadnieniu wskazano, że w decyzji sprzecznie z prawem określono obszar działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt jako obszar Polski, a zatem Wójt Gminy Raclawice wydał decyzję z naruszeniem właściwości terytorialnej organów gminy Raclawice.

W wyniku rozpatrzenia tego wniosku Kolegium wszczęło postępowanie o stwierdzenie nieważności ww. decyzji, dopuszczając jednocześnie Fundację „Pro Animals Na Pomoc Zwierzętom”, z/z j.w. do udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji Wójta Gminy Raclawice –postanowienie SKO w Krakowie z dn. 8 października 2012r., SKO.DG/4131/8/2012.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 18 lutego 2013 r. nr SKO.DG/4131/8/2012 działając na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 4 i ust. 6, art. 9 ust. 1, 1b i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008) oraz uchwały nr VI/133/10 Rady Gminy Raclawice z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie określania wymagań, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Raclawice stwierdziło nieważność decyzji Wójta Gminy z dnia 16 września 2011 r. nr RO.6140.1.2011 Kolegium stwierdziło, że w omawianej sprawie,

kontrolowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa materialnego oraz rażącym naruszeniem zasad ogólnych postępowania administracyjnego.

Następnie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy złożył P. Jan Michalski podnosząc, że wbrew stanowisku Kolegium decyzja organu I instancji nie była w całości dotknięta wadą kwalifikowaną.

Kolejno, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie decyzją z dnia 26 sierpnia 2013 r. nr SKO.DG/4131/2/2013 utrzymało w mocy decyzję z dnia 18 lutego 2013 r., SKO.DG/4131/8/2012. W uzasadnieniu Kolegium wskazało, że decyzja Wójta Gminy została wydana z rażącym naruszeniem wszystkich wskazanych jako podstawa prawna przepisów prawa materialnego obowiązujących w dacie jej wydania tj. przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych, przepisów wykonawczych - **Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt, a także obowiązujących przepisów prawa miejscowego.**

Od tej ostatniej decyzji skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wniósł P. Jan Michalski domagając się jej uchylenia oraz uchylenia poprzedzającej decyzji Kolegium z dnia 18 lutego 2013 r.

Po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 stycznia 2014r. sprawy ze skargi Jana Michalskiego na decyzję SKO w Krakowie z dnia 26 sierpnia 2013r., nr SKO.DG/4131/2/2013 **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 31 stycznia 2014r., sygn. akt II SA/Kr 1477/13 (w aktach sprawy, k 98) uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję SKO w Krakowie.**

W uzasadnieniu tegoż wyroku Sąd wskazał m.in. że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego istotą winno być ustalenie czy dana decyzja dotknięta została jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 K.p.a. (vide wyrok NSA z 22 maja 1987 r. IV S.A. 1062/86, ONSA 1987 r., nr 1, poz. 35). Wśród przesłanek enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 K.p.a. jest rażące naruszenie prawa, które określa się jako oczywiste naruszenie przepisu prawa. Obowiązkiem organu stwierdzającego nieważność decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa jest wyraźne wskazanie, jaki konkretny przepis został naruszony, przy czym rozpoznając sprawę w omawianym trybie organ orzekający bierze pod uwagę stan faktyczny i prawny obowiązujący

w dacie wydania decyzji objętej wnioskiem. Od lat zarówno orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego jak i doktryna prawa jest zgodna, że rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. zachodzi wówczas, gdy istnieje oczywista sprzeczność pomiędzy treścią przepisu a rozstrzygnięciem objętym decyzją. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 1986 r. sygn. akt IV SA 716/86 - Monitor Prawniczy - Zestawienie Tez 1991/11 s. 9). Można zatem stwierdzić, że o rażącym naruszeniu prawa można mówić wtedy, gdy decyzja jest ewidentnie sprzeczna z wyraźnym i nie budzącym wątpliwości przepisem, a przy tym naruszenie jest tak ciężkie, że powoduje sankcję nieważności. Zatem tylko w wyjątkowych sytuacjach naruszenie prawa będzie można uznać za rażące. Będzie to miało miejsce wtedy, gdy decyzja nim dotknięta wywołuje skutki prawa nie dające się pogodzić z wymaganiami praworządności, którą należy chronić nawet kosztem obalenia ostatecznej decyzji.

Sąd stwierdził dalej, że Kolegium w treści decyzji nie wskazało, która konkretnie jednostka redakcyjna została naruszona decyzją Wójta Gminy. Jako niezasadne przyjęto postawienie przez SKO zarzutu niezłożenia przez Jana Michalskiego wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, skoro z akt sprawy bezspornie wynika, iż wniosek dotyczył jedynie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Wskazano na treść art. 7 ustawy z którego wynika, że ochrona przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt to dwa różne rodzaje działalności gospodarczej. Z kolei Sąd zakwestionował także wskazanie Kolegium dot. naruszenia art. 8 a ustawy w sytuacji, gdy brzmienie tego przepisu świadczy o uprawnieniu organu (do wezwania przedsiębiorcy) z którego może a nie musi skorzystać i nie można poczytywać tego jako bezwzględnego obowiązku organu, a tym samym nie można uznać, że niewykonanie wskazanych wyżej czynności może skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji, ze względu na rażące naruszenie prawa. Co więcej zdaniem Sądu Wójt Gminy wydając decyzję zbadał wniosek pod względem jego kompletności i przesłanek ustawowych, od których spełnienia zależy możliwość prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, i jak podkreślono trudno w tym działaniu dopatrzeć się jakiegokolwiek cech dowolności czy bezprawności.

Nadto zauważono, że decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego odwołuje się do przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, których rażące naruszenie ma skutkować nieważnością decyzji Wójta

Gminy, jednak organ w żadnej części decyzji nie wskazuje na przepisy, które jego zdaniem miałyby zostać naruszone.

Podkreślono także, że przy ocenie cech rażącego naruszenia prawa nie można bowiem zapominać o jednej z naczelnych zasad postępowania administracyjnego - zasadzie trwałości decyzji administracyjnej jak i o istocie sankcji stwierdzenia nieważności. Stwierdzenie nieważności decyzji oznacza, iż weryfikowana decyzja jest dotknięta ciężką wadliwością od chwili jej wydania (skutek *ex tunc*) (por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, C.H. Beck Warszawa 1996, s. 699). A zatem dla uznania, że wystąpiło kwalifikowane "naruszenie prawa", konieczne jest stwierdzenie jaki konkretny przepis został naruszony i wykazanie, iż miało ono charakter rażący.

Sąd wskazał natomiast odnosząc się do kwestii obszaru działania schroniska, który został określony jako teren całej Polski, że zgodnie z art. 7 ust. 6 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 Racławice*. Jednakże wadliwość decyzji w tym zakresie w żadnym razie nie uzasadniała stwierdzenia nieważności całej decyzji.

Podniesiono także, że niepowiadomienie organizacji społecznej o wszczęciu postępowania - nie jest nie tylko ciężkim naruszeniem prawa, ale wręcz nie można się tu dopatrzeć choćby *zwykłego, niekwalifikowanego naruszenia* norm obowiązujących. Przepisy bowiem obowiązku takiego "powiadomienia" nie przewidują.

WSA w Krakowie nakazał w ponownie prowadzonym postępowaniu rozważenie, kierując się wskazaniem zawartymi w wyroku, czy przy podjęciu kontrolowanego orzeczenia doszło do naruszenia prawa w stopniu "rażącym" i ustalenia, czy decyzja dotknięta jest tak ciężką wadą, że wbrew zasadzie wynikającej z art. 16 k.p.a. istnieje konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego. I jak zaznaczono, poza przedstawionymi uwagami Kolegium powinno mieć też na uwadze, że przepisy normujące postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nie wykluczają stwierdzenia nieważności decyzji w części (por. np. uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 23 lutego 1998 r., OPS 6/97, ONSA 1998, Nr 2, poz.40).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze, rozpoznając sprawę i mając na uwadze powyżej przywołany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia

31 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1477/13 wraz z jego uzasadnieniem, wyjaśnia, co następuje:

Zgodnie z art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (t.j. Dz.U. z 2012, poz. 270 ze zm.), „ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia”.

Zatem Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie jest związane zarówno oceną prawną, jak też wskazaniem dotyczącym dalszego prowadzenia postępowania wyrażonymi w w/w wyroku sądowym.

Mając na względzie wyżej opisaną ocenę prawną i wskazania Sądu, Kolegium za Sądem przyjmuje, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego istotą winno być ustalenie czy dana decyzja dotknięta została jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 K.p.a. (vide wyrok NSA z 22 maja 1987 r. IV S.A. 1062/86, ONSA 1987 r., nr 1, poz. 35). Wśród przesłanek enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 K.p.a. jest rażące naruszenie prawa, które określa się jako oczywiste naruszenie przepisu prawa. Obowiązkiem organu stwierdzającego nieważność decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa jest wyraźne wskazanie, jaki konkretny przepis został naruszony, przy czym rozpoznając sprawę w omawianym trybie organ orzekający bierze pod uwagę stan faktyczny i prawny obowiązujący w dacie wydania decyzji objętej wnioskiem. Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. zachodzi wówczas, gdy istnieje oczywista sprzeczność pomiędzy treścią przepisu a rozstrzygnięciem objętym decyzją. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 1986 r. sygn. akt IV SA 716/86 - Monitor Prawniczy - Zestawienie Tez 1991/11 s. 9). Można zatem stwierdzić, że o rażącym naruszeniu prawa można mówić wtedy, gdy decyzja jest ewidentnie sprzeczna z wyraźnym i nie budzącym wątpliwości przepisem, a przy tym naruszenie jest tak ciężkie, że powoduje sankcję nieważności. Zatem tylko w wyjątkowych sytuacjach naruszenie prawa będzie można uznać za rażące. Będzie to miało miejsce wtedy, gdy decyzja nim dotknięta wywołuje skutki prawa nie dające się pogodzić z wymaganiami praworządności, którą należy chronić nawet kosztem obalenia ostatecznej decyzji.

Kolegium w składzie jak na wstępie rozpoznając aktualnie sprawę kierując się powyższymi założeniami stwierdza na wstępie, że nie podziela podobnie jak Sąd wcześniej zaprezentowanego stanowiska, że jako wadliwe należy uznać niezłożenie przez Jana

Michalskiego wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, skoro z akt sprawy bezspornie wynika, iż wniosek dotyczył jedynie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, podobnie Kolegium aktualnie nie dopatrzyło się naruszenia art. 8 a ustawy o czystości i porządku w gminach. Wójt Gminy wydając decyzję zbadał wniosek pod względem jego kompletności i przesłanek ustawowych, od których spełnienia zależy możliwość prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Podobnie skoro przepisy nie przewidują obowiązku powiadamiania na etapie wydawania zezwolenia o którym mowa organizacji społecznej o wszczęciu postępowania - nie stanowi wady tym bardziej o charakterze rażącym nie dokonanie tego typu powiadomienia.

Natomiast Kolegium zauważa, że podstawą materialno-prawną badanej decyzji była ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 236, póź. 2008 ze zm.). Zgodnie z jej art. 7 ust. 6 zezwolenia na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt udziela, w drodze decyzji, właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Wydawanie takich zezwoleń wynika z obowiązku gmin do utrzymania czystości i porządku na swoim terenie. W tym też celu rada gminy określa, w drodze uchwały, wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenia. Postanowienia tej uchwały stanowią prawo miejscowe obowiązujące na terenie gminy. Z kolei wymogiem ustawowym wynikającym z art. 8 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy jest określenie przez przedsiębiorcę ubiegającego się o zezwolenie przedmiotu oraz obszaru działalności i elementy te powinno następnie określać wydane zezwolenie (art. 9 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy). Rada Gminy Raclawice uchwałą Nr VI/133/10 z dnia 9 listopada 2010 r. określiła wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie pozwolenia na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Raclawice. Przepisy zawarte w tej uchwale dotyczą tylko terenu gminy Raclawice i wydawane m.in. na jej podstawie zezwolenia mogą obowiązywać wyłącznie w tej gminie. W tej sytuacji tut. Kolegium za słuszny uznaje zarzut działającej na prawach strony w niniejszym postępowaniu organizacji społecznej Fundacji Pro Animals –Na Pomoc Zwierzętom, że określenie w zaskarżonej decyzji terenu Polski jako obszaru działalności schroniska dla zwierząt w Raclawicach jest sprzeczne z obowiązującym prawem w stopniu rażącym i nie daje się pogodzić z wymaganiami praworządności, poprzez wykroczenie zezwolenia poza właściwość terytorialną organów gminy Raclawice. Dodatkowo Kolegium zauważa, że badana decyzja jest wewnętrznie sprzeczna bowiem z jednej strony zezwala na prowadzenie schroniska dla bezdomnych

zwierząt „na terenie gminy Raclawice”, a następnie określa jako obszar prowadzenia działalności teren Polski.

Należy przy tym także zauważyć, że w wyroku określonym na wstępie Sąd również wskazał odnosząc się do kwestii obszaru działania schroniska, który został określony jako teren całej Polski, że zgodnie z art. 7 ust. 6 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 Raclawice. Przy czym jak podano wadliwość decyzji w tym zakresie w żadnym razie nie uzasadniała stwierdzenia nieważności całej decyzji.

W konkluzji stwierdzić wypada, że wydanie decyzji w przedmiotowej sprawie w tej części nastąpiło z naruszeniem art. 7 ust. 6 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 236, póź. 2008 ze zm.).

Kolegium uznało także, że w konsekwencji spowodowało to wadę nieważności o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

Zaznaczenia wymaga też za Sądem, że przepisy normujące postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nie wykluczają stwierdzenia nieważności decyzji w części (por. np. uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 23 lutego 1998 r., OPS 6/97, ONSA 1998, Nr 2, poz.40) i tym samym Kolegium stwierdziło nieważność wyłącznie w zakresie określonym na wstępie decyzji tj. jej Pkt 1, nie znajdując w toku badania decyzji obarczenia jej innymi wadami wypełniającymi dyspozycję art. 156 § 1 kpa.

Stronie niezadowolonej z niniejszej decyzji przysługuje prawo do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, złożone w terminie 14 dni od daty doręczenia niniejszej decyzji (art. 127 § 3 KPA).



[Handwritten signature]
10.05.2010

[Handwritten signature]
10.05.2010

[Handwritten signature]
10.05.2010

Otrzymują:

1. P. Jan Michalski, Raclawice 91. 32-222 Raclawice
2. Fundacja Pro Animals - Na Pomoc Zwierzętom, ul. Stachiewicza 32B/70. 31-328 Kraków,
3. Wójt Gminy Raclawice , 32-222 Raclawice
4. a/a x 2