

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 stycznia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Mariusz Kotulski
Sędziowie	WSA Mirosław Bator / spr./ WSA Krystyna Daniel
Protokolant	Dorota Solarz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 stycznia 2014 r.

sprawy ze skargi Jana Michalskiego

na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie

z dnia 26 sierpnia 2013 r., znak: SKO.DG/4131/2/2013

w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt

- I. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję tego samego organu
- II. orzeka, że zaskarżona decyzja nie może być wykonywana;
- III. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie na rzecz skarżącego Jana Michalskiego kwotę 457 /czterysta pięćdziesiąt siedem/ złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginalne własne podpisy
Za zgodność
Starszy Sekretarz Sądowy

Julianta A. Złomska

Uzasadnienie

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie 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 Raclawice z dnia 16 września 2011 r. nr RO.6140.1.2011 zezwalającej Janowi Michalskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „Piama” z siedzibą w Raclawicach nr 91 na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Raclawice. W uzasadnieniu organ wskazał, że wniosek o wszczęcie z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy Raclawice z dnia 16 września 2011 r. złożyła do Fundacja „Pro Animals - Na Pomoc Zwierzętom”. W uzasadnieniu wniosku 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. Istotą postępowania prowadzonego przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, jest zbadanie, czy w dacie wydawania kwestionowanej decyzji organ administracji dopuścił się wskazanych rażących uchybień i w razie stwierdzenia, że wady takie występują, zobligowane jest do wydania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji kontrolowanej. Uważa się przy tym, iż o tym, czy miało miejsce rażące naruszenie prawa, decyduje przede wszystkim oczywistość tego naruszenia. W odniesieniu do przepisów o postępowaniu administracyjnym za rażące ich naruszenie należy uznać oczywiste niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego określonych w art. 6-16 K.p.a. w stopniu powodującym istotne ograniczenie uprawnień strony w postępowaniu, z wyjątkiem przepisów dających podstawę do wznowienia postępowania (por. uzasadnienie wyroku NSA z dnia 8 czerwca 1983 r., I SA 355/83, ONSA1983, nr 1, poz. 40, zwłaszcza s. 241-243). Organ stwierdził, że w omawianej sprawie, kontrolowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa materialnego oraz rażącym naruszeniem zasad ogólnych postępowania

administracyjnego. Materialnoprawną podstawą kwestionowanej decyzji są przepisy powołanej na wstępie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: u.c.p.g.). Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy 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, zgodnie z delegacją ustawową (art. 7 ust. 3 u.c.p.g.) rada gminy określa w drodze uchwały, wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenia. 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 wydane zezwolenie powinno te elementy zawierać. Rada Gminy Raclawice uchwałą z dnia 9 listopada 2010 r. określiła wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie 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 w tej gminie. W tej sytuacji SKO w Krakowie za słuszny uznaje zarzut Fundacji, że określenie w zaskarżonej decyzji terenu Polski, jako obszaru działalności schroniska dla zwierząt w Raclawicach jest sprzeczne z obowiązującym prawem. Ponadto, postępowanie zakończone wydaniem skarżonej decyzji było prowadzone przez Wójta Gminy Raclawice wyłącznie z udziałem przedsiębiorcy (Jana Michalskiego), bez powiadomienia na zasadzie art. 31 § 4 K.p.a., jakiegokolwiek organizacji społecznej, która mogła być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe.

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

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie decyzją z dnia 26 sierpnia 2013 r. nr SKO. GD/4131/2/2013 utrzymało w mocy decyzję z dnia 18 lutego 2013 r. W uzasadnieniu organ wskazał, że decyzja Wójta Gminy Raclawice 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 - uchwały Nr W13 3/10 Rady Gminy Raclawice z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie

określenia 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. Wnioskodawca jednoznacznie oznaczył zakres przedmiotowy swojego żądania wnosząc o zezwolenie na „prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt”. Natomiast wniosek ten nie obejmuje żądania wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Organ, pomimo wezwania przedsiębiorcy do uzupełnienia brakującej dokumentacji (art. 8 a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) wydając zezwolenie, ani nie dokonał kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku, ani nie ustalił, czy przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem, czyli warunki przewidziane w § 3 uchwały Rady Gminy Raclawice i w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że wydanie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt nastąpiło z oczywistym, rażącym naruszeniem przepisów art. art. 8, 8a i 9 ustawy o utrzymaniu czystości porządku w gminach oraz przepisu § 3 gminnej uchwały. We wniosku z dnia 23 sierpnia 2011 r. o wydanie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt określono miejsce oraz obiekty wykorzystywane do prowadzenia działalności objętej wnioskiem w ten sposób, że jest to działka geodezyjna nr 137/1 i budynek socjalno - administracyjny oraz ogrodzenie betonowe wys. 2 m zadaszona i podzielona na boksy. Załączono także pismo z dnia 25 lipca 2011 r. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Miechowie, zatytułowane zawiadomienie, z którego wynika jedynie, że inspektor nie zgłosił sprzeciwu do przystąpienia przez Jana Michalskiego do użytkowania obiektu budowlanego objętego pozwoleniem na budowę Starosty Miechowskiego z dnia 17 maja 2010 r. W tym miejscu należy podkreślić, że z załączonych dokumentów nie wynika, czy Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii został pisemnie zgłoszony zamiar prowadzenia działalności i czy organ ten takie zgłoszenie - w przypadku jego złożenia - w jakikolwiek sposób weryfikował w odniesieniu do przewidywanego miejsca prowadzenia działalności oraz poszczególnych obiektów budowlanych i wymagań weterynaryjnych określonych w rozporządzeniu. Decyzja zezwalająca została wydana także z rażącym naruszeniem art. 7 i 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe przepisy przewidują bowiem, że w zezwoleniu należy określić wymagania ale - w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane przy zakończeniu działalności objętej zezwoleniem oraz inne wymagania wynikające

z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem. Natomiast wymagania ustawowe (skonkretyzowane w uchwale prawa miejscowego oraz w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy) dla prowadzenia przedmiotowej działalności powinny być spełnione przez przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia, już w dacie wydania decyzji zezwalającej. Tymczasem organ I instancji w wydanym zezwoleniu całkowicie bezpodstawnie przyjął, że ustawowe przesłanki wydania zezwolenia, mają charakter warunku, który jak w przypadku warunku rozwiązującego albo zawieszającego pozostaje w ścisłym związku z treścią oraz prawnym bytem zezwolenia.

Od tej decyzji skargę o Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wniósł Jan Michałski domagając się jej uchylenia oraz uchylenia poprzedzającej decyzji z dnia 18 lutego 2013 r. Zaskarżonej decyzji zarzucił:

1/ naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, a w szczególności: art. 15 K.p.a. poprzez merytoryczne orzeczenie w zakresie innym, niż uczyniono to w pierwszej instancji, art. 107 § 3 K.p.a. poprzez niepodanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia i przytoczenia przepisów prawa w odniesieniu do zarzucanego zaskarżoną decyzją naruszenia przepisów ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt;

2/ naruszenie poprzez błędną wykładnię przepisów prawa materialnego, a w szczególności art. 8, 8a i 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 5 i 8 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

W uzasadnieniu skarżący podniósł, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie orzekając w pierwszej instancji stwierdziło nieważność decyzji Wójta Gminy Raclawice jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, w oparciu o dwie przesłanki: określenie w decyzji Wójta „całej Polski” jako obszaru działalności schroniska dla zwierząt i niepowiadomienie organizacji społecznej na zasadzie art. 31 § 4 K.p.a. Tymczasem decyzja wydana w wyniku wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy wskazuje materialnoprawne podstawy stwierdzenia nieważności. Nie sposób podzielić poglądu organu, że decyzja Wójta Gminy Raclawice została wydana z naruszeniem art. 8, 8a i 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisu § 3 uchwały z dnia 9 listopada 2010 r. Ustawa wyraźnie rozdziela pojęcia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt. Ustawa nie nakłada na osobę składającą wniosek o zezwolenie na prowadzenie schroniska obowiązku jednoczesnego złożenia wniosku o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Z kolei redakcja

art. 8 a w sposób nie budzący wątpliwości nie nakłada na organ obowiązku wykonywania również czynności kontrolnych, przewidzianych w pkt 2, obok wezwania do uzupełnienia dokumentacji. Jak wynika z treści decyzji Wójta Gminy Raclawice skarżący przedłożył wszystkie wymagane prawem dokumenty, których treść nie budziła wątpliwości. Ponadto zaskarżona decyzja odwołuje się do przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, których jakoby rażące naruszenie miało skutkować nieważnością decyzji Wójta Gminy Raclawice. Jednak organ nie przywołał konkretnych przepisów, które miałyby być w rażącym stopniu naruszone.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie wniosło o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej P.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej. Oznacza to, iż sąd bada legalność zaskarżonego rozstrzygnięcia pod kątem jego zgodności z prawem materialnym, określającym prawa i obowiązki stron oraz prawem procesowym, regulującym postępowanie przed organami administracji publicznej. Sąd administracyjny, uwzględniając skargę, uchyla decyzję w całości albo części, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa, dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego lub też inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Jeżeli natomiast zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub innych przepisach – stwierdza nieważność decyzji w całości lub części. Stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa wchodzi zaś w grę, o ile zachodzą przyczyny, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub innych przepisach (art. 145 P.p.s.a.). Po myśli art. 134 § 1 P.p.s.a. rozstrzygając daną sprawę, sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi, może zastosować przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach, prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 P.p.s.a.).

Na wstępie należy wskazać, 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. Rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość decyzji skutkiem naruszenia norm prawnych regulujących działania administracji publicznej w indywidualnych sprawach, w szczególności przepisów prawa procesowego oraz materialnego, o szczególnym ciężarze gatunkowym. Zachodzi więc w przypadku, gdy czynność zmierzająca do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy stwierdzić należy, że decyzje wydane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie są wewnętrznie niespójne i nielogiczne. Przede wszystkim organ stwierdza, że decyzja Wójta Gminy Raclawice z dnia 16 września 2011 r. wydana została z rażącym naruszeniem „wszystkich wskazanych jako podstawa prawna przepisów prawa materialnego obowiązujących w dacie wydania”. W dalszej kolejności wskazano w szczególności na naruszenie art. 8, art. 8 a i art. 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisu § 3 gminnej uchwały. Przepis art. 8 wskazanej ustawy składa się z ustępów i punktów, tymczasem organ w treści zaskarżonej decyzji nie wskazał, która konkretnie jednostka redakcyjna została naruszona decyzją Wójta Gminy Raclawice. Ponadto zupełnie niejasnym jest postawienie przez SKO w Krakowie zarzutu niezłożenia przez Jana Michalskiego wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie

działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, skoro z akt sprawy bezsprzecznie wynika, iż wniosek dotyczył jedynie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Z kolei treść art. 7 ustawy wskazuje, że ochrona przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt to dwa różne rodzaje działalności gospodarczej. Tym bardziej dziwi rozpatrywanie w niniejszej sprawie kumulatywnie przesłanek do podjęcia tego typu działalności. Z kolei naruszenia art. 8 a powołanej wyżej ustawy organ dopatrył się w niedokonaniu przez organ kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku. Zgodnie jednak z tym przepisem 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. Zatem nie ulega wątpliwości, że brzmienie tego przepisu jednoznacznie świadczy o tym, że jest to uprawnienie organu z którego może a nie musi skorzystać. W żadnym razie 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. Wójt Gminy Raclawice wydając decyzję zbadał wniosek pod względem jego kompletności i przesłanek ustawowych, od których spełnienia zależy możliwość prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, trudno w tym działaniu dopatrzeć się jakichkolwiek cech dowolności czy bezprawności. Co więcej decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie 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 Raclawice, jednak organ w żadnej części decyzji nie wskazuje na przepisy, które jego zdaniem miałyby zostać naruszone. Obowiązkiem organu stwierdzającego nieważność decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (materialnego, procesowego czy ustrojowego) jest wyraźne wykazanie, jaki konkretny przepis został naruszony i dlaczego naruszenie to organ ocenił jako rażące, pamiętając przy tym, iż nie każde, nawet bezsporne, naruszenie prawa skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji. Naruszenie przepisów postępowania lub prawa materialnego, nawet mające istotny wpływ na wynik sprawy, nie może być podstawą stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzoru, jeżeli nie nosi cech rażącego naruszenia prawa. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. naruszenie prawa tylko wtedy powoduje nieważność decyzji, gdy ma

charakter rażący. 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.

Odnosząc się do kwestii obszaru działania schroniska, który został określony jako teren całej Polski stwierdzić należy, 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 Raławice. Jednakże wadliwość decyzji w tym zakresie w żadnym razie nie uzasadniała stwierdzenia nieważności całej decyzji.

Niepowiadomienie organizacji społecznej o wszczęciu postępowania - w szczególności Fundacji „Pro Animals – Na Pomoc Zwierząt” 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. Organ może jedynie dopuścić organizację społeczną do udziału w postępowaniu dotyczącym innej osoby, na jej wniosek i jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji i przemawia za tym interes społeczny. Organ ale nie ma jednak obowiązku powiadamiania tych organizacji o wszczęciu postępowania. Z przyczyn oczywistych byłoby zresztą niemożliwe by organ analizował statuty wszystkich krajowych organizacji społecznych by powiadomić o postępowaniu te które mogą być zainteresowane w przystąpieniu do sprawy ze względu na swoje cele statutowe. Stanowisko organu w tym zakresie jest absurdalne.

W ponownie prowadzonym postępowaniu organy rozważą, kierując się wskazaniem zawartymi w niniejszym wyroku, czy przy podjęciu kontrolowanego orzeczenia doszło do naruszenia prawa w stopniu "rażącym" i ustali, czy decyzja dotknięta jest tak ciężką wadą, że wbrew zasadzie wynikającej z art. 16 k.p.a. istnieje konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Poza przedstawionymi uwagami organy powinny 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).

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt 1 wyroku. Orzeczenie w przedmiocie wykonalności wydano w oparciu o przepis art. 152 P.p.s.a. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 P.p.s.a.



Na oryginalie własny podpis
Za zgodność
Starszy Sekretarz Sądowy

Jolanta Adamuska