

Częstochowa, dnia 30 listopada 2015 roku

D E C Y Z J A

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie
w składzie orzekającym:**

Przewodnicząca: Lidia Antosik (spr.)

**Członkowie: Ewa Borysewicz
Marek Skopicz-Radkiewicz**

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 listopada 2015 roku sprawy wszczętej z urzędu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Zawiercie wydanej z upoważnienia przez Kierownika Referatu Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Zawiercia Nr ROS.6140.2.1.3.2014.ADT z dnia 8 stycznia 2015 r. dotyczącej udzielenia Panu Rafałowi Zmudzie działającemu pod firmą Rafał Żmuda Zakład Ogólnobudowlano-Uslugowy z siedzibą przy ul. Piłsudskiego 115 lok. 42 w Zawierciu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt

na zasadzie art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 i art. 157 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U.z 2013 r. poz.1399 z późn. zm.)

o r z e k a:

s t w i e r d z i ć n i e w a ż n o ś ć decyzji Prezydenta Miasta Zawiercie Nr ROS.6140.2.1.3.2014.ADT z dnia 8 stycznia 2015 r. dotyczącej udzielenia Panu Rafałowi Zmudzie działającemu pod firmą Rafał Żmuda Zakład Ogólnobudowlano-Uslugowy z siedzibą przy ul. Piłsudskiego 115 lok. 42 w Zawierciu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

U z a s a d n i e n i e

Pismem datowanym 16 sierpnia 2015 r. Stowarzyszenie OBRONA ZWIERZĄT, ul. 11 Listopada 29, 28-300 JĘDRZEJÓW wystąpiło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie za pośrednictwem Prezydenta Miasta Zawiercie o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji

Prezydenta Miasta Zawiercie wydanej z upoważnienia przez Kierownika Referatu Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Zawiercia Nr ROS.6140.2.1.3.2014.ADT z dnia 8 stycznia 2015 r. dotyczącej udzielenia Panu Rafałowi Zmudzie działającemu pod firmą Rafał Zmuda Zakład Ogólnobudowlano-Uslugowy z siedzibą przy ul. Piłsudskiego 115 lok. 42 w Zawierciu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, zarzucając tej decyzji rażąco naruszenie prawa poprzez brak określenia obszaru działalności, co jest wymagane przepisami prawa.

Swój wniosek o wszczęcie postępowania, Stowarzyszenie OBRONA ZWIERZĄT oparło o art. 31 § 1 kpa i wyjaśniło, iż jest organizacją pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Za wszczęciem postępowania w tej sprawie przemawia interes społeczny, albowiem eliminowanie rozstrzygnięć rażąco naruszających prawo zawsze leży w interesie społecznym, co wynika wprost z konstytucyjnej zasady praworządności.

Organ I instancji przekazał wniosek Stowarzyszenia OBRONA ZWIERZĄT wraz z aktami sprawy, której on dotyczył, do Kolegium.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie w pierwszej kolejności dokonało oceny wniosku Stowarzyszenia OBRONA ZWIERZĄT pod względem spełnienia przesłanek wynikających z art. 31 § 1 kpa.

Przepis ten stanowi, iż organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

- 1) wszczęcia postępowania,
- 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,

jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Obowiązek wykazania tych przesłanek spoczywa na organizacji społecznej.

Stowarzyszenie OBRONA ZWIERZĄT powołało się na swój statut, w którym określono następujące cele organizacji:

- działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienia im opieki,
- kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt,
- działania w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego.

Stowarzyszenie wyjaśniło, iż jej cel polegający na humanitarnym traktowaniu zwierząt, ich poszanowaniu i kształtowaniu wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt jest realizowany poprzez zwalczanie objawów znęcania się nad zwierzętami, działanie w ich obronie i niesienie im pomocy oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów w dziedzinie ochrony zwierząt. Decyzja organu I instancji, objęta wnioskiem Stowarzyszenia o stwierdzenie nieważności, dotyczy postępowania z bezdomnymi zwierzętami, a więc materii bezpośrednio związanej z celami statutowymi Stowarzyszenia.

Interes społeczny przemawia za eliminowaniem rozstrzygnięć rażąco naruszających prawo.

Oceniając związek celów stowarzyszenia z materią przedmiotowej sprawy, a mianowicie brakiem określenia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, co może prowadzić do występowania zjawiska braku nadzoru gminy nad zwierzętami pochodzącymi z jej terenu, a umieszczonymi w schronisku na terenie innej gminy, Kolegium uznało wniosek Stowarzyszenia o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności powołanej wyżej decyzji za zasadny. W ocenie Kolegium została

spełniona również przesłanka interesu społecznego przejawiającego się sprawowaniem kontroli nad wydawanymi przez organy administracji rozstrzygnięciami – w tym przypadku dotyczącymi dziedziny ochrony zwierząt, a więc statutowego celu Stowarzyszenia.

Z uwagi na powyższe, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Zawiercie wydanej z upoważnienia przez Kierownika Referatu Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Zawiercia Nr ROS.6140.2.1.3.2014.ADT z dnia 8 stycznia 2015 r. dotyczącej udzielenia Panu Rafałowi Zmudzie działającemu pod firmą Rafał Zmuda Zakład Ogólnobudowlano-Usługowy z siedzibą przy ul. Piłsudskiego 115 lok. 42 w Zawierciu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, o czym poinformowało stronę, Stowarzyszenie i organ I instancji zawiadomieniem z dnia 28 września 2015 r. W zawiadomieniu wyznaczono 7-dniowy termin do zapoznania się z aktami sprawy, z którego to prawa strona nie skorzystała.

Następnie po rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu niejawnym skład orzekający Kolegium uznał, iż omawiana decyzja jako wydana z rażącym naruszeniem prawa podlega wyeliminowaniu z obrotu prawnego. Zważono bowiem, iż art.156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, że organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji ostatecznej, która:

1. została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości,
2. została wydana 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.

Oceny legalności decyzji administracyjnej można dokonywać jedynie na gruncie przepisów prawa obowiązującego w dniu jej wydania, zarówno procesowych jak i materialnych (wyrok NSA z dn.19.06.1995r. sygn. akt I S.A. 1241/94, ONSA z 1996r. Nr 2, poz.94). Stwierdzenie nieważności ma ten skutek, że decyzja traci swą moc obowiązującą od dnia jej wydania, a więc powstaje tutaj skutek prawny działający z mocą wsteczną. Sprawa, w której została wydana decyzja dotknięta wadą nieważności, wraca do tego stadium, w jakim była przed wydaniem nieważnej decyzji. Usunięcie z obrotu prawnego nieważnej decyzji powoduje, że znika rozstrzygnięcie sprawy, ale w wielu przypadkach sama sprawa administracyjna pozostaje nadal i jest otwarta do rozstrzygnięcia. Organ wyższego stopnia w swojej decyzji rozstrzyga jedynie, czy zaskarżona decyzja ostateczna jest wadliwa w rozumieniu art.156 § 1 kpa, czy też nie jest dotknięta żadną z wymienionych w nim uchybień. W zakresie tym orzeka jedynie jako organ kasacyjny, nie rozstrzygając co do istoty sprawy zakończonej wadliwą decyzją ostateczną.

„Rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 kpa) ma miejsce wtedy, gdy w stanie prawnym nie budzącym wątpliwości co do jego rozumienia wydaje się decyzję, która treścią swego rozstrzygnięcia stanowi negację całości lub części obowiązujących przepisów. Naruszenie prawa należy uznać za rażące w takim przypadku, gdy czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub

w części" (wyrok WSA w Gliwicach Sygn. akt SA/GI 182/08 z dnia 10.07.2008 r.)

Stwierdzając nieważność powołanej wyżej decyzji organu I instancji Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie wskazuje na naruszenie prawa materialnego i ocenia je jako rażące.

Mianowicie w niniejszej sprawie organ I instancji powołaną decyzją Nr ROS.6140.2.1.3.2014.ADT z dnia 8 stycznia 2015 r. udzielił Panu Rafałowi Żmudzie działającemu pod firmą Rafał Żmuda Zakład Ogólnobudowlano-Uslugowy z siedzibą przy ul. Piłsudskiego 115 lok. 42 w Zawierciu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w odpowiedzi na jego wniosek z dnia 8.12.2014 r.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U.z 2013 r. poz.1399 z późn. zm.) 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

Zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 cyt. ustawy 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 szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

Tymczasem kontrolowana przez tut. Kolegium decyzja w punkt 1 określającym przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem zawiera jedynie określenie „Prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt zlokalizowanego w obrębie działki o numerze ewidencyjnym 128/2 (k.m.9 obr. Zawiercie) w Zawierciu”, a więc określa przedmiot działalności z podaniem miejsca jego realizacji, a nie określa obszaru działalności, mimo, iż taki obowiązek został nałożony cyt. wyżej przepisem. Kolegium zauważa, że wnioskodawca Pan Rafał Żmuda w swoim wniosku z dnia 8.12.2014 r. w pkt 3 określił przedmiot i obszar działalności tak jak tego wymaga art. 8 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy.

W tym miejscu Kolegium pragnie powołać się na wykładnię pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem” dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 17.03.2015 r. Sygn. akt II OSK 2136/13 : „dokonując wykładni użytego sformułowania "obszar działalności objętej zezwoleniem" Sąd I instancji pominął istotną dla powyższego kwestię, iż zezwolenie jest formą reglamentacji działalności gospodarczej prowadzonej w związku z nałożonym na gminę obowiązkiem zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywania. Publiczny charakter tego zadania własnego oraz obowiązek spełnienia wymagań określonych w uchwale rady gminy uprawnia do stwierdzenia, że "obszar działalności objętej zezwoleniem" to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie

będzie realizowane. W ten tylko sposób zapewniona zostanie realizacja zadania gminy polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt."

Kontrolowana decyzja organu I instancji, poprzez brak określenia przedmiotu działalności, mimo obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, narusza obowiązujące przepisy prawa w tym zakresie w sposób rażący.

Mając zatem na uwadze przepis art. 156 § 1 pkt 2 kpa, stanowiący iż wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa jest przesłanką do stwierdzenia jej nieważności, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie orzekło o wyeliminowaniu powołanej wyżej decyzji organu I instancji. Konsekwencją niniejszego rozstrzygnięcia Kolegium jest powrót sprawy do organu I instancji i obowiązek załatwienia wniosku Pana Rafała Żmudy zgodnie z przepisami prawa w tym zakresie.

Stronie niezadowolonej z decyzji przysługuje prawo wniesienia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy w terminie **14 dni** od daty otrzymania niniejszej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie, Al. Niepodległości 20/22.



Skład orzekający:
Przewodnicząca składu orzekającego:

CZŁONEK
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO

Lidia Antosik
mgr Lidia Antosik

CZŁONEK
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO

Ewa Borysewicz
mgr Ewa Borysewicz

CZŁONEK
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO

Marek Stupicz-Radkiewicz
mgr Marek Stupicz-Radkiewicz

Otrzymują:

1. Pan Rafał Żmuda - Zakład Ogólnobudowlano-Usługowy
ul. Piłsudskiego 115 lok. 42, 42-400 ZAWIERCIE
2. Stowarzyszenie OBRONA ZWIERZĄT
ul. 11 Listopada 29, 28-300 JĘDRZEJÓW
3. Prezydent Miasta Zawiercie
ul. Leśna 2, 42-400 ZAWIERCIE
4. aa