

## DECYZJA

### Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie w składzie:

1. Joanna Sapeta (spr.)
2. Teresa Pieprzyca
3. Agnieszka Duda –Kwiatkowska

po wszczęciu z urzędu, w związku z wnioskiem Stowarzyszenia Obrony Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów repr. przez Agnieszkę Lechowicz - Prezesa Stowarzyszenia, postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Bolesław z dnia 12 grudnia 2014 r., znak: R.6140.8.2014 orzekającej o (I) zezwoleniu JUOKO Sp. z o.o., ul. Piłsudskiego 54/40, 12-400 Zawiercie na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Bolesław ul. Parkowa 60, 32-329 Bolesław zlokalizowanym na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi 151 i 152 obręb Bolesław, określającej (II) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, (III) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, (IV) inne wymagania, (V) czas obowiązywania zezwolenia, (VI) zastrzeżono możliwość cofnięcia zezwolenia w przypadku naruszenia warunków zezwolenia (VII) wskazano na obowiązek informowania o zmianach danych;

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.) :

**odmawia stwierdzenia nieważności w/w decyzji.**

## UZASADNIENIE

Wójt Gminy Bolesław decyzją z dnia 4 grudnia 2014 r., znak: AGK.6140.23.2014 orzekł o (I) zezwoleniu JUOKO Sp. z o.o., ul. Piłsudskiego 54/40, 12-400 Zawiercie na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Bolesław ul. Parkowa 60, 32-329 Bolesław zlokalizowanym na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi 151 i 152 obręb Bolesław, określającej (II) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, (III) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, (IV) inne wymagania, (V) czas obowiązywania zezwolenia, (VI) zastrzeżono możliwość cofnięcia zezwolenia w przypadku naruszenia warunków zezwolenia (VII) wskazano na obowiązek informowania o zmianach danych.

Wniosek o wszczęcie z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności ww. decyzji złożyło do tut. Kolegium za pośrednictwem organu I instancji Stowarzyszenie Obrony Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów repr. przez Agnieszkę Lechowicz - Prezesa Stowarzyszenia. W uzasadnieniu żądania Stowarzyszenie powołując się na cele statutowe swej działalności i interes społeczny wskazało jako podstawę do stwierdzenia nieważności ww. decyzji przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2 kpa. Wniesiono o stwierdzenie nieważności decyzji.

Wnioskodawca zrzucił brak wymaganego prawem określenia obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Wskazano, że zezwolenie wskazuje wyłącznie położenie schroniska a więc miejsce świadczenia usług a ustawa odróżnia to pojęcie od obszaru działalności. Przyznano, że wprawdzie w ustawie brak legalnej definicji obszaru działalności, ale brak przeszkód aby dokonać wykładni przepisów prawa w tym zakresie. Wskazano na zdania gmin w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, udzielanie zezwoleń przez organ gminy na podstawie warunków wynikających ze stosownych uchwał, podkreślono, że brak przepisu ustawy sprowadzającego obszar działania schroniska do terytorium gminy znajduje wyjaśnienie w tym, że gminy realizują swoje zadania także w formie porozumień międzygminnych i związków gmin. Nadto wskazano, że od zasady przewidzianej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej co do zezwoleń o charakterze bezterminowym i dotyczącym całego obszaru kraju (art. 75a ust. 1 ustawy) przewidziano wyjątki (art. 75a ust. 2 ustawy) m.in. na gruncie usług

komunalnych określonych w art. 7 u.c.p.g., a więc także prowadzenia schronisk. Nadto wskazano na celowe działanie ustawodawcze samodzielne i odrębne w każdej gminie regulowania problemu bezdomnych zwierząt. Powołano się także na wykładnię historyczną. Podniesiono również, że pojęcie obszaru używane jest na oznaczenie części gminy (np. art. 4 ust. 2 pkt 7 i 8, art. 6 ust. 4a) Przywołano orzecznictwo administracyjne i sądowno-administracyjne (m.in. II SA/Kr 1477/13, decyzja SKO w Krakowie z 27 maja 2014r., SKO. DG/4131/3/2014) Wskazano także na skutki jakie może wywoływać błędna interpretacja obszaru działalności tj. zatarcie odpowiedzialności nadzorczej gmin.

W wyniku rozpatrzenia tego wniosku Kolegium postanowieniem z dnia 8 września 2015r., SKO. Oś/4170/267/2015 wszczęło z urzędu postępowanie o stwierdzenie nieważności ww. decyzji.

Pismem z dnia 18 września 2015r. organ I instancji wniósł o wydanie decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności. W uzasadnieniu pisma przedstawiono przebieg postępowania w sprawie i podkreślono, że w pkt I decyzji oznaczono w sposób wyraźny obszar działalności objętej zezwoleniem i podobnie w uzasadnieniu wskazano, że jako obszar działalności wnioskodawca wskazał teren działek nr 151 i nr 152 obręb Bolesław. Na poparcie stanowiska przywołano wyrok WSA w Łodzi z 13 listopada 2013r., II SA/Ld 558/13. Nadto wskazano, że nawet w sytuacji uznania, że decyzja zawiera brak tej wady nie nosi charakteru wady kwalifikowanej -rażącego naruszenia prawa. Przywołano orzecznictwo w tym wyrok WSA w Warszawie z 13 grudnia 2007r., IV SA/Wa 1545/07.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze, rozpoznając sprawę, wyjaśnia, co następuje:**

W ocenie Kolegium przedmiotowa decyzja nie zawiera podstaw uzasadniających stwierdzenie jej nieważności.

Istotą postępowania prowadzonego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest ustalenie, czy dana decyzja dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Z wymienionego artykułu wynika, że organ administracji 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.

Analiza akt sprawy prowadzi do wniosku, że w przedmiotowej sprawie nie zachodzą podstawy stwierdzenia nieważności określone w art. 156 § 1 pkt 3, 4, 5, 6 oraz 7 kpa. Nie została ona również wydana bez podstawy prawnej. Pozostaje zatem rozważenie, czy decyzja objęta niniejszym postępowaniem zawiera wady skutkujące uznaniem niewłaściwości organu oraz rażącego naruszenia prawa.

Przepisy o właściwości mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Artykuł 19 k.p.a. nakłada na organ administracji publicznej obowiązek przestrzegania z urzędu swej właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej. Obowiązek ten ciąży na organie w momencie wszczęcia postępowania, jak również w każdym stadium postępowania administracyjnego. Organ niewłaściwy nie dysponuje zdolnością prawną do prowadzenia postępowania i podjęcia aktu jurysdykcyjnego rozstrzygającego o prawach i obowiązkach stron.

Podstawą materialno-prawną badanej decyzji była ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), zwana dalej „ustawą”. W rozważnej sytuacji nie mamy do czynienia z niewłaściwością organu bowiem ustawa rozróżnia miejsce świadczenia usług od obszaru działalności objętej zezwoleniem, a podstawą dla określenia organu właściwego jest wójt, burmistrz, prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6 ustawy). Schronisko dla bezdomnych zwierząt a więc miejsce świadczenia usług zlokalizowane jest natomiast na terenie gminy Bolesław przy ul. Parkowej 60 w Bolesławiu, a zatem Wójt Gminy Bolesław był organem właściwym do wydania decyzji – zezwolenia w sprawie.

Przechodząc natomiast do przesłanki rażącego naruszenia prawa na wstępie stwierdzić należy, że instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest trybem szczególnym pozwalającym na odstępnie od jednej z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego określonej w art. 16 k.p.a., t.j. zasady trwałości decyzji administracyjnych. Dlatego w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że „stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej jest wyjątkiem od ogólnej zasady stabilności decyzji wynikającej z art. 16 k.p.a., toteż może mieć miejsce jedynie w przypadku, gdy decyzja dotknięta jest w sposób niewątpliwy przynajmniej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.” (wyrok NSA z dnia 5 II 1988 r. IV SA 948/87). Przesłanka rażącego naruszenia prawa, jako podstawa stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej została sprecyzowana w doktrynie oraz

orzecznictwie sądów administracyjnych. **Rażące naruszenie prawa zachodzi, gdy decyzja została wydana wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, wbrew wszystkim przesłankom przepisu nadano prawa albo ich odmówiono, albo też wbrew tym przesłankom obarczono stronę obowiązkiem albo uchylono obowiązek** (J. Przybysz, Komentarz do kodeksu postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 156 k.p.a., LexPolonica, zob. wyrok NSA z 2005 r., FSK 2294/04). Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że **treść decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą** (wyrok NSA z 11 sierpnia 2000 r., III SA 1935/99; wyrok NSA z 27 października 1998 r., II SA 1202/98 - LEX nr 41891). Dla ustalenia rażącego charakteru naruszenia prawa istotne jest to, że rodzaj tego naruszenia i jego skutki powodują, że **decyzja taka nie może być zaakceptowana jako rozstrzygnięcie wydane przez organy praworządneho państwa** (zob. np. wyrok NSA z 30 listopada 1999 r., V SA 876/99 - LEX nr 50137; wyrok NSA z 22 października 1999 r., IV SA 1705/97 - LEX nr 47858; teza czwarta wyroku NSA z 29 lipca 1999 r., IV SA 1381/97 - LEX nr 47911). W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki, które wywołuje decyzja. Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji, jako aktu wydanego przez organy praworządneho państwa. (wyrok NSA z 26 lutego 2010 r., sygn. II OSK 442/2009). Wobec powyższego Kolegium zbadało, czy w przedmiotowej sprawie powyższe trzy przesłanki zostały spełnione łącznie.

Wszelkie zarzuty, jakie są zawarte we wniosku Towarzystwa muszą - w związku z przesłanką rażącego naruszenia prawa – obejmować jedynie ocenę tego, czy wydając decyzję Wójt Gminy Bolesław, nie popełnił rażącego naruszenia prawa. Już samo stwierdzenie „rażące naruszenie prawa” wskazuje, iż nie każde naruszenie prawa uzasadnia stwierdzenie nieważności danej decyzji. Naruszenie prawa musi mieć charakter kwalifikowany tj. być na tyle istotne, aby można było przyznać mu walor „rażącego” naruszenia.

Przechodząc do oceny wydanego zezwolenia z powyższego punktu widzenia wskazać trzeba, że zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy zezwolenie 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.

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**).

W rozważanej sytuacji istota sporu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy Wójt Gminy Bolesław określił obszar działalności objętej zezwoleniem i czy ewentualnie brak takiego określenia stanowi rażące naruszenie prawa.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w tym względzie dostrzega jednakże, co przyznano również we wniosku Stowarzyszenia, że przepis określający elementy zezwolenia w tym w szczególności element obszaru działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy) wymaga dokonania wykładni i we wniosku Stowarzyszenie przyznaje, że tak w istocie jest i takiej wykładni szczegółowej dokonało. Również NSA w wyroku przywołanym przez Stowarzyszenie z 17 marca 2015r., II OSK 2136/13 przyznaje że *kluczową kwestią jest wyjaśnienie użytego wśród obligatoryjnych elementów zezwolenia sformułowania: "obszar działalności objętej zezwoleniem" i dokonuje dopiero wykładni użytego sformułowania.*

Kolegium co do zasady nie neguje stanowiska Stowarzyszenia i argumentów podanych w podaniu jak i przywołanego stanowiska NSA, niemniej zauważyć wypada, iż jest to jedna z możliwych wykładni, na gruncie niejasnych i niedoprecyzowanych przepisów w zakresie zezwoleń na przedmiotowy typ działalności, co powoduje, że już z tego powodu nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa. Tryb stwierdzenia nieważności jest trybem odmiennym od trybu odwoławczego i rządzi się własnymi regułami o których była mowa wyżej.

Należy wskazać natomaist, że ustawodawca w art. 75 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wskazuje, iż uzyskania zezwolenia wymaga wykonwanie działalności gospodarczej w zakresie określonym w odrębnych przepisach, wymieniając przy tym akty prawne regulujące poszczególne dziedziny działalności objęte koniecznością uzyskania zezwoleń, licencji czy też zgód w tym kręgu znalazła się także ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

I tak adresatem zezwolenia o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części) są przedsiębiorcy co wynika wprost z brzmienia tego przepisu ustawy.

Niemniej cel jak i zakres prowadzenia zakładu określonego w ustawie terminem schronisko, a więc i cel wydania wskazanego w art. 7 zezwolenia, nie jest dookreślony przepisami prawa a cel a zwłaszcza zakres tej działalności nie jest wcale oczywisty.

Co więcej ustawodawca w przepisach odnoszących się do przedmiotowego zezwolenia posługuje się pojęciem „miejsce świadczenia usług” jak i właśnie „obszaru działalności objętej zezwoleniem”. Kolegium zgadza się ze Stowarzyszeniem, że pojęcia te nie są równoprawne, niemniej zakres znaczeniowy tych pojęć nie jest jasny i rozbieżności w tym zakresie zauważyć można w orzecznictwie.

I tak w wyroku WSA w Łodzi z dnia 13 listopada 2013r., II Sa/Łd 558/13 utożsamiono pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z miejscem położenia schroniska jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom i w tym sensie decyzja określająca w sposób szczegółowy w pkt I usytuowanie schroniska (ul. Parkowa 60, 32-329 Bolesław, działki nr 151 i 152 obręb Bolesław) odpowiadałaby jednej z możliwych wykładni pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”.

Inne podejście wskazuje, że odnosząc się do kwestii obszaru działania schroniska powinno się odnieść możliwość prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt do terenu danej gminy (tak m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 stycznia 2014r., sygn. akt II SA/Kr 1477/13).

Można też wskazać, że, zgodnie z art. 75a ust. 1 koncesja, zezwolenie, zgoda, licencja albo wpis do rejestru działalności regulowanej uprawniają do wykonywania działalności gospodarczej na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Wprowadzenie zaś wyjątku od zasady określonej w tym przepisie jest dopuszczalne tylko w przepisach ustaw odrębnych wyłącznie ze względu na nadrzędny interes publiczny. W tym miejscu warto jednakże zwrócić uwagę na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wypowiedziany w uchwale z dnia 22 maja 2000 r. (sygn. OPK1/00), iż konieczność uzyskania zezwolenia na prowadzenie określonego rodzaju usług komunalnych jest prawnie dopuszczalną formą ograniczenia konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, wyrażonej w art. 20 Konstytucji RP jako warunek prowadzenia działalności. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w

zakresie korzystania z wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy konieczne są w demokratycznym państwie dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, bądź ochrony innych wymienionych dóbr i wartości. Zaznaczono jednak ponadto, że powszechnie uznanym poglądem w nauce prawa jak i judykaturze jest, że treść norm prawnych ograniczających uprawnienia ( a więc w tym przypadku ograniczenie prowadzenia działalności np. do terenu jednej gminy) bądź nakładających określone obowiązki powinna być jasno i jednoznacznie sformułowana.

W rozważanej zaś sytuacji próżno szukać po pierwsze w ustawie czy innych jeszcze aktach prawnych odnoszących się do przedmiotowej tematyki definicji pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem”, po drugie brak w ustawie przepisu, który wprost wskazywałby na ograniczenie terytorialne. Natomiast Kolegium nie przeczy, iż takiego ograniczenia można się doszukiwać po dokonaniu wykładni szeregu przepisów w tym odnoszących się do obowiązków gmin zapewnienia na własnym terenie opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Niemniej jak wskazano we wniosku Stowarzyszenia „żaden przepis u.c.p.g. nie precyzuje, że regulacja usług komunalnych wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 4 zamyka się w terytorium gminy (...)” (str.3 wniosku).

Tak więc jak z powyższego wynika możliwe jest ujęcie obszaru działalności poprzez ograniczenie do miejsca schroniska, do terenu gminy bądź całego kraju.

Mając na uwadze powyższe, a także ( co podniósł organ I instancji) fakt, iż w orzecznictwie sadowo-administracyjnym podkreśla się także, że „(...)niezamieszczenie przez organ elementów zawartych w art. 9 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach należy uznać jako naruszenie przepisów, jednak nie są to uchybienia "rażące" w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której podmioty prywatne – przedsiębiorcy, którzy uzyskali zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów – ponosiliby konsekwencje nieprawidłowości działań organów administracji publicznej. Oceniając zatem skutki społeczno – gospodarcze ewentualnego stwierdzenia nieważności decyzji należało przyjąć, iż większą wartością jest pogłębianie zasady zaufania obywateli do działań organów administracji i trwałości decyzji ostatecznych aniżeli ścisła zgodność z konkretnym przepisem przy udzielaniu tego rodzaju zezwoleń”. (tak WSA w Warszawie w wyroku z 13 grudnia 2007r., IV SA/Wa 1545/07).

Niewątpliwie zatem niejednoznaczna regulacja w sprawie powoduje, że badając decyzję z punktu widzenia „rażącego naruszenia prawa” trudno przypisać jej taką cechę w sytuacji, gdy przedsiębiorca we wniosku określił obszar działalności poprzez podanie



lokalizacji schroniska przy ul. Parkowej 60 w Bolesławiu i ten zapis znalazł się następnie w wyrzeczeniu decyzji.

Kolegium uznało więc w konsekwencji, że decyzja nie jest obarczona wadą nieważności o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 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).

Członek Samorządowego  
Kolegium Odwoławczego w Krakowie  
mgr Teresa Pieprzyca

Członek Samorządowego  
Kolegium Odwoławczego w Krakowie  
mgr Dariusz...

Członek Samorządowego  
Kolegium Odwoławczego w Krakowie

mgr Jolanta Sapeta

**Otrzymują:**

- 1) P. Agnieszka Lechowicz-prezes Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów
- 2) JUKO Sp. z o.o., ul. Piłsudskiego 54/40, 12-400 Zawiercie

**Do wiadomości:**

- 3) Wójt Gminy Bolesław, ul. Główna 58, 33-239 Bolesław
- 4) a/a x 2

