

Znak: SKO.OŚ-60/184/7/2016

Kielce, 23.02.2016r.

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach, w składzie orzekającym:

Przewodniczący: Grzegorz Hopkowicz (sprawozdawca)
Członkowie: Magdalena Gil - Ślusarczyk
Anna Orlińska

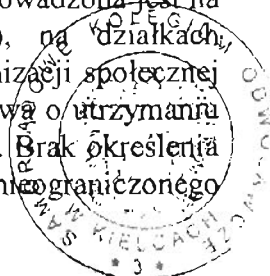
po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 23.02.2016r. Stowarzyszenia Obrony Zwierząt o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach znak: SKO.OŚ-60/3331/212/2015 z dnia 09.12.2015r. odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kunów nr 1/21 z dnia 21.12.2012r. zezwalającej przedsiębiorcy Zakład Unieszkodliwiania Odpadów „JANIK” Sp. z o.o. na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w Janiku, ul. Borowska 1,

- na podstawie art.138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r.- Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013r., poz. 267 z późn. zm.)

- utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach znak: SKO.OŚ-60/3331/212/2015 z dnia 09.12.2015r.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 7 sierpnia 2015r. doręczonym Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Kielcach w dniu 25 sierpnia 2015r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt powołując się na swoje cele statutowe wniosło o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kunów nr 1/2012 z dnia 21 grudnia 2012r. zezwalającej przedsiębiorcy Zakład Unieszkodliwiania Odpadów „JANIK” Sp. z o. o. na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w Janiku, ul. Borowska 1, z uwagi na wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa. W uzasadnieniu wskazało, że w zaskarżonej decyzji nie wskazano wymaganego prawem obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”. Według organizacji społecznej obowiązek zawarcia takiego określenia wynika zarówno z art. 8 ust. 1 pkt 2, jak również z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie wnioskodawcy, w decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kunów nr 1/2012 z dnia 21 grudnia 2012r. zezwalającej przedsiębiorcy Zakład Unieszkodliwiania Odpadów „JANIK” Sp. z o. o. na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w Janiku, ul. Borowska 1, brak jest określenia obszaru działalności, gdyż zapis zawarty w pkt II.2 nie czyni zadość temu wymaganiu. Zgodnie z zapisem pkt II.2 decyzji „działalność prowadzona jest na terenie, do którego przedsiębiorca posiada tytuł prawny (własność), na działkach, oznaczonych nr 483 i 485 przy ul. Borowskiej 1 w Janiku”. Według organizacji społecznej taki zapis dotyczy jedynie miejsca świadczenia usług, które to pojęcie ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyraźnie odróżnia od obszaru działalności. Brak określenia obszaru działalności zdaniem organizacji społecznej powoduje zjawisko nieograniczonego



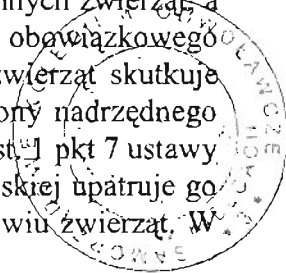
przyjmowania do jednego schroniska zwierząt z wielu gmin i tym samym przepelniania schronisk.

W wyniku rozpatrzenia tego wniosku Kolegium, decyzją znak: SKO.OŚ-60/3331/212/2015 z dnia 09.12.2015r. odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kunów nr 1/21 z dnia 21.12.2012r.

W dniu 13.01.2016r. (data nadania) Stowarzyszenie Obrona Zwierząt skierowało do Kolegium wnioski o ponowne rozpatrzenie przedmiotowej sprawy. Żądanie swoje strona uzasadniła faktem, iż SKO uznało, że naruszenie prawa nie jest rażące, albowiem rozumienie pojęcia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” w przypadku schronisk dla zwierząt nie jest jednolite w orzecznictwie i wymaga wykładni. Dodał, że w ocenie Kolegium warunkiem uznania naruszenia prawa za rażące jest istnienie jasno sformułowanej normy prawnej, której treść nie wymaga wykładni. Podkreślił, że wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 07.08.2015r. nie opierał się interpretacji pojęcia „obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt” określonego w zezwoleniu, lecz na braku jakiegokolwiek określenia tego obszaru. Wyjaśnił, że jego ocenie rażąco naruszono przepis art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który jasno stanowi, że „zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem”. Dodał, że jeżeli decyzja nie zawiera żadnego określenia obszaru (a jedynie wskazuje miejsce świadczenia usług), to fakt ten w sposób oczywisty narusza prawo, co można stwierdzić poprzez proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu. W cenie wnioskodawcy ustalenie tego faktu nie wymaga wykładni prawa, ani też nie ma rozbieżności w orzecznictwie sądowoadministracyjnym co do tego, że określenie „obszar” jest obligatoryjnym elementem zezwolenia.

Nadmienił, że Kolegium w ogóle nie odniosło się do istoty wniosku, opierając się na odosobnionym stanowisku WSA w Łodzi z dnia 13.11.2013r. sygn. akt II SA/Łd 558/13, w którym Sąd wyraził pogląd, że pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” jest tożsame z pojęciem „miejsca położenia schroniska”. Wskazał, że ustawodawca konsekwentnie używa w ustawie pojęcia „obszaru działalności” w rozumieniu terytorium obejmującego część lub całość obszaru gminy, zaś wykładnia SKO jest sprzeczna ze stanowiskiem NSA zawartym w wyroku z dnia 17.03.2015r. sygn. akt II OSK 2136/13. Wskazał, że w wyroku tym Sąd przesądził zarówno kwestię zasadności rozróżnienia „obszaru” od „miejsca”, jak i kwestię samego rozumienia „obszaru”, co powtórzył w swoim wyroku WSA w Łodzi z dnia 22.09.2015r. sygn. akt II SA/Łd 559/15.

Ponadto wnioskodawca wskazał, że zarzucane naruszenie prawa jest rażące przez to, że nie tylko jest oczywiste, ale także rodzi negatywne skutki dla nadrzędnego interesu publicznego. Dodał, że art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 02.07.2004r. o swobodzie działalności gospodarczej stanowi zasadę, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawniają do wykonywania tej działalności na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Stosownie zaś do ust. 2 tegoż przepisu wyjątki od tej zasady są określone tylko w przepisach ustaw odrębnych i wyłącznie ze względu na nadrzędny interes publiczny. Dalej podniósł, że taki wyjątek wprowadza art. 7 ust. 1 ustawy o czystości i porządku w gminach w przypadku zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwierzęcych i ich części. Podniósł, że brak obowiązkowego określenia przez organ obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt skutkuje omijaniem celu, w jakim działalność ta została poddana regulacji, tj. ochrony nadrzędnego interesu publicznego. Podkreślił, że definicja tego interesu zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 04.03.2010r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej upatruje go m.in. w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i zdrowiu zwierząt. W



ocenie wnoszącego nadrzędny interes publiczny ma większą wagę niż trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w wyniku ponownego rozpatrzenia wniosku strony zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity z 2013r., poz. 267 z późn. zm.) 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.

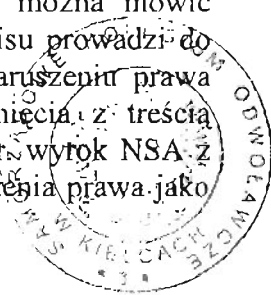
Organ administracyjny w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, wszczyna postępowanie w nowej sprawie, w której nie orzeka co do istoty sprawy rozstrzygniętej w wadliwej decyzji, lecz orzeka jako organ kasacyjny. W związku z tym w swej decyzji rozstrzyga wyłącznie o nieważności decyzji albo jej niezgodności z prawem, a nie jest władny rozstrzygać o innych kwestiach dotyczących jej istoty. Istotą stwierdzenia nieważności decyzji jest to, że przesłanka będąca przyczyną stwierdzenia nieważności istniała już w dacie wydawania tej decyzji. Oznacza to, że decyzja, co do której stwierdzono nieważność, wydana została niezgodnie z prawem obowiązującym w dacie jej wydania, a niezgodność ta odpowiada co najmniej jednej z ustawowo określonych przesłanek warunkujących nieważność.

Organ administracji prowadzący postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności zobowiązany jest do ustalenia z urzędu, czy kwestionowana decyzja nie jest dotknięta którąkolwiek z wad wskazanych w art. 156 § 1 Kpa (tak: NSA z 29.06.1999r., IV SA 1889/97, NSA z 12.01.1994r., II SA 2164/92).

Przywołany przepis art. 156 § 1 Kpa wymienia enumeratywnie przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

Jedną z nich jest wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2).

Rażące naruszenie prawa nastąpi wtedy, gdy istnieje przepis prawny dający podstawę do wydania decyzji administracyjnej, a rozstrzygnięcie zawarte w decyzji, dotyczące praw lub obowiązków stron postępowania, zostało ukształtowane sprzecznie z przesłankami wprost określonymi w tym przepisie prawnym (J. Borkowski, glosa do wyroku NSA z dnia 19 listopada 1992r., SA/Kr 914/92, Prz. Sąd. 1994, nr 7-8, s. 163). Z rażącym naruszeniem prawa nie można utożsamiać każdego naruszenia prawa. Naruszenie prawa ma cechę rażącego, gdy decyzja nim dotknięta wywołuje skutki prawa nie dające się pogodzić z wymaganiami praworządności, którą należy chronić nawet kosztem obalenia ostatecznej decyzji. Nie chodzi więc o spór o wykładnię prawa, lecz o działanie wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w prawie. Innymi słowy, o rażącym naruszeniu prawa można mówić wyłącznie w sytuacji, gdy proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu prowadzi do wniosku, że pozostają one ze sobą w jawnej sprzeczności. O rażącym naruszeniu prawa mówić można tylko wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność (por. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 1988r., III SA 481/88). W konsekwencji traktowanie naruszenia prawa jako



«rażące» może mieć miejsce tylko wyjątkowo, a mianowicie, gdy jego waga jest znacznie większa niż stabilność ostatecznej decyzji (por. wyrok SN z dnia 20 czerwca 1995r., III ARN 22/95).

Decyzją nr 1/2012 z dnia 21 grudnia 2012r. Burmistrz Miasta i Gminy Kunów zezwolił przedsiębiorcy Zakład Unieszkodliwiania Odpadów „JANIK” Sp. z o. o. na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w Janiku, ul. Borowska 1.

W myśl art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2013.1399), 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.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać określenie przedmiotu i obszaru działalności, zaś w myśl art. 9 ust. 1 pkt 2 tej ustawy zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem.

Przepis art. 7 ust. 6 powyższej ustawy stanowi, że zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

Zakład Unieszkodliwiania Odpadów „Janik” Sp. z o. o. z siedzibą w Janiku, ul. Borowska 1, 27-415 Kunów, jest spółką komunalną, której współnikami jest osiem gmin: Gmina Ostrowiec Świętokrzyski, Gmina Kunów, Gmina Bodzechów, Gmina Starachowice, Gmina Łągow, Gmina Waśniów, Gmina Ćmielów i Gmina Bałtów.

Zgodnie z § 6 umowy spółki, spółka powstała w celu realizowania zadań o charakterze użyteczności publicznej wynikających dla Gmin - Wspólników z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach, a także pozyskiwania środków finansowych na rozbudowę istniejącego składowiska i budowę nowych obiektów unieszkodliwiania odpadów.

W 2011r. spółka podjęła decyzję o otwarciu schroniska dla bezdomnych zwierząt, w którym miały być umieszczane zwierzęta z terenów Gmin - Wspólników. Schronisko zostało wybudowane i od stycznia 2013r. przyjmuje bezdomne zwierzęta z terenu dziewięciu gmin z którymi spółka ma podpisane umowy, poza Gminami - Wspólnikami z Gminą Siemno.

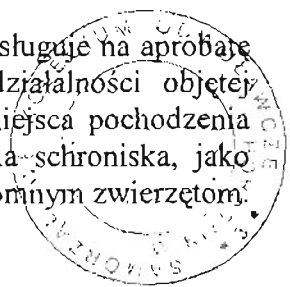
Powyższych ustaleń Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach dokonało w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera definicji legalnej pojęcia „obszar działalności”, wobec czego konieczne jest dokonanie interpretacji tego pojęcia.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 listopada 1997r. o sygn. akt III SA 1134/96 wyraził pogląd, że rozstrzygający dla oceny, czy zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa, jest stan prawa w dniu wydania tej decyzji; na taką ocenę nie może mieć wpływu ani późniejsza zmiana prawa, ani tym bardziej zmiana interpretacji tego prawa.

Burmistrz Miasta i Gminy Kunów swoją interpretację pojęcia „obszar działalności” opiera na wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2013r. o sygn. akt II SA/Łd 558/13, wydanym w podobnej sprawie.

W uzasadnieniu tego wyroku sąd administracyjny uznał, że nie zasługuje na aprobatę zaprezentowane przez stronę skarżącą rozumienie pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem”. Pojęcie to bowiem, w ocenie sądu, nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, a wyłącznie do miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom.

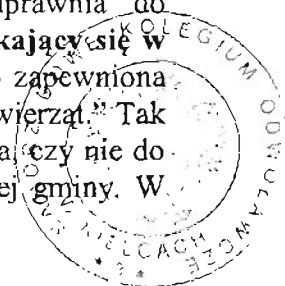


Chodzi o usytuowanie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko. Sąd administracyjny uznał, że zasadnie organ przytoczył definicję „schroniska dla zwierząt” z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt, gdzie w art. 4 pkt 25 zawarta jest regulacja, że jest to miejsce przeznaczone 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, zabłąkały 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 sąd administracyjny wywiódł, 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 prowadziłoby do absurdu, 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.

W powyższym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zajął również stanowisko zgodnie z którym, nie może przynieść oczekiwanego rezultatu żądanie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, zgłoszone w oparciu o nieakceptowaną przez osobę wykładnię art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym między innymi w wyroku z dnia 18 czerwca 1997r. o sygn. akt III SA 422/96, jeżeli przepis prawa dopuszcza możliwość rozbieżnej jego interpretacji, to wybór jednej z nich nie może być oceniony jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nawet wówczas, gdy zostanie ona później uznana za nieprawidłową albo, co zdarza się częściej, inna interpretacja zostanie uznana za słuszniejszą.

Odnosząc się do zarzutów wniosku dotyczącego naruszenia ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i nadrzędnego interesu publicznego należy wyjaśnić, iż są one nieuzasadnione. Podkreślić bowiem należy, że sam wnioskodawca przytacza wyroki sądów administracyjnych sygn. akt II OSK 12136/13 z dnia 17.03.2015r. i II SA/Łd 559/15 z dnia 22.09.2015r., z których cytuje definicję "obszaru działalności objętej zezwoleniem". Oprócz tych wyjaśnień, szczególnie cennych dla wnioskodawcy zupełnie zostały pominięte pozostałe wyjaśnienia sądów dotyczące obowiązków gminy w zakresie przeciwdziałania bezdomności zwierząt, nałożonych przez ustawę o czystości i porządku w gminach. Tymczasem sądy wprost wskazały, że (cyt.): „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.” Tak więc, czy w zezwoleniu wskazany jest teren, z którego przywożone są zwierzęta, czy nie do schroniska prowadzonego przez gminę można dostarczać zwierzęta z terenu tej gminy. W innym przypadku należy zawierać umowy na odbiór zwierząt.



W związku z powyższym stwierdzić należy, że decyzja nr 1/2012 z dnia 21 grudnia 2012r. Burmistrza Miasta i Gminy Kunów, zezwalająca przedsiębiorcy Zakład Unieszkodliwiania Odpadów „JANIK” Sp. z o. o. na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w Janiku, ul. Borowska 1, nie została wydana z naruszeniem przepisów art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, jak również nie narusza pozostałych przesłanek wynikających z art. 156 § 1 Kpa.

Mając na względzie całą przytoczoną wyżej argumentację Kolegium nie stwierdziło podstaw do zmiany, bądź uchylecia zaskarżonej decyzji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

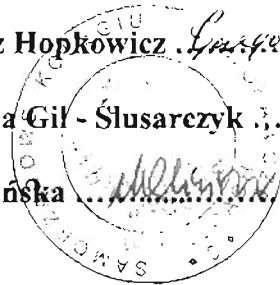
Jeżeli strona uzna, że decyzja ta narusza prawo, może wnieść skargę (2 egzemplarze, z podaniem daty i nr decyzji) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, ul. Prosta 10, w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, Al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce.

Skład zespołu orzekającego:

Przewodniczący: Grzegorz Hopkowicz

Członkowie: Magdalena Gil - Ślusarczyk

Anna Orlińska



Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt.
2. Burmistrz Miasta i Gminy Kunów.
3. Zakład Unieszkodliwiania Odpadów „JANIK” Sp. z o. o.
4. a/a.