

Znak: SKO. OŚ- 60/1068/72/2016

Kielce, dnia 30 czerwca 2016r.

## DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach w składzie orzekającym:  
Przewodnicząca: Anna Orlińska (sprawozdawca)  
Członkowie: Irena Bałchanowska- Janus  
Róża Kowalkowska- Zmarzlik

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 czerwca 2016r. wszczętej z urzędu sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy Sitkówka- Nowiny z dnia 7 stycznia 2014r., znak: RGŚ.IV.6140.1.2014 w przedmiocie zezwolenia Panu Marcinowi Komorowiczowi - Gabinet Weterynaryjny MEDWET z siedzibą w Kielcach przy ul. Berberysowej 34, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Nowiny, ul. Przemysłowa 89- na działce nr ewid. 585/254, obręb geodezyjny Wola Murowana, gmina Sitkówka- Nowiny,

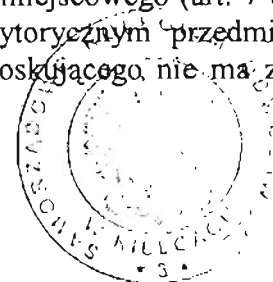
- na podstawie art. 157 § 1, art. 158 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016r., poz. 23),
- **odmawia stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Sitkówka- Nowiny z dnia 7 stycznia 2014r., znak: RGŚ.IV.6140.1.2014.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 14 stycznia 2016r. i z dnia 17 marca 2016r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie, powołując się na swoje cele statutowe, wniosło o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy Sitkówka- Nowiny z dnia 7 stycznia 2014r., znak: RGŚ.IV.6140.1.2014 w przedmiocie zezwolenia Panu Marcinowi Komorowiczowi - Gabinet Weterynaryjny MEDWET z siedzibą w Kielcach, przy ul. Berberysowej 34 na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Nowiny, ul. Przemysłowa 89- na działce nr ewid. 585/254, obręb geodezyjny Wola Murowana, gmina Sitkówka- Nowiny, z uwagi na wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa. Organizacja społeczna wskazała, że w w/w decyzji brak jest wymaganego prawem określenia obszaru działalności objętej zezwoleniem.

W ocenie wnioskodawcy przedmiotowe zezwolenie wskazuje położenie schroniska dla bezdomnych zwierząt „w miejscowości Nowiny, ul. Przemysłowa 89- na działce ew. nr 585/254, obręb geodezyjny Wola Murowana, Gmina Sitkówka- Nowiny”. Zezwolenie określa więc jedynie miejsce świadczenia usług przez przedsiębiorcę. Tymczasem pominięcie w treści decyzji określenia obszaru działalności objętej zezwoleniem pozostaje w oczywistej sprzeczności z przepisem art. 9 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 13.09.1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakazuje obligatoryjnie zawarcie takiego określenia w zezwoleniu. Podobnie jak określenie to wymagane jest już w samym wniosku o udzielenie zezwolenia.

W dalszej części wniosku przedstawiciel stowarzyszenia wskazał, że w/w ustawa wyraźnie rozróżnia „miejsce świadczenia usług” od „obszaru działalności”. To pierwsze jest podstawą do określenia organu właściwego do wydania zezwolenia, gdyż zezwolenia udziela wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6 w/w ustawy), a także zastosowania odpowiedniego prawa miejscowego (art. 7 ust. 3 w/w ustawy). Zaś określenie „obszaru działalności” poza merytorycznym przedmiotem wniosku oraz istotną treścią decyzji o zezwoleniu. Zdaniem wnioskującego nie ma zatem możliwości, aby zacierać różnicę między miejscem, a obszarem.



Zarzucone naruszenie prawa, w ocenie wnioskującej strony, jest rażące przez to, że nie tylko jest oczywiste, ale ponadto rodzi negatywne skutki zasadniczego znaczenia, tj. konsekwencje naruszenia prawa przez Wójta Gminy Sitkówka- Nowiny są szkodliwe dla nadrzędnego interesu publicznego. Otóż art. 75 a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 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. Jednocześnie ust. 2 dopuszcza wyjątki od tej zasady, określone tylko w przepisach ustaw odrębnych i wyłącznie ze względu na nadrzędny interes publiczny. Taki właśnie wyjątek wprowadza art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu i porządku w gminach w przypadku zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przez bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Z powyższego wynika, iż brak obowiązkowego określenia przez organy obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt, skutkuje omijaniem celu, w jakim działalność ta w ogóle została poddana regulacji, tj. ochrony nadrzędnego interesu publicznego. Definicja tego interesu, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 marca 2010r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, upatruje go m.in. w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i zdrowiu zwierząt. Z kolei oczywistym jest, iż dobro nadrzędnego interesu publicznego ma z pewnością większą wagę, niż trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach, po zawiadomieniu stron o wszczęciu postępowania postanowieniem z dnia 22 kwietnia 2016r., znak: SKO.OŚ- 60/1068/72/2016 i po przeanalizowaniu materiału dowodowego w trybie art. 157 § 1 i § 2 oraz art. 158 kpa, podjęło decyzję odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 7 stycznia 2014r., znak: RGŚ.IV.6140.1.2014, z następujących przyczyn.

Jak wynika z akt sprawy wyżej opisaną decyzją Wójt Gminy Sitkówka- Nowiny udzielił zezwolenia Panu Marcinowi Komorowiczowi - Gabinet Weterynaryjny MEDWET z siedzibą w Kielcach przy ul. Berberskiej 34, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Nowiny, ul. Przemysłowa 89- na działce nr ewid. 585/254, obręb geodezyjny Wola Murowana, gmina Sitkówka- Nowiny.

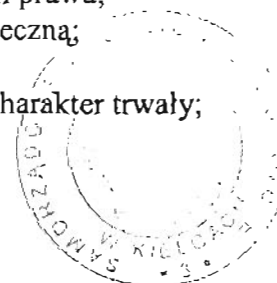
Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz.U. z 2016 r., poz. 250), na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wymagane jest zezwolenie. W myśl zaś art. 8 ust. 1 pkt 2 w/w ustawy 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.

Stosownie do art. 7 ust. 6 w/w ustawy zezwolenia, o których mowa w ust. 1, udziela w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że przedmiotem postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji jest wyłącznie ustalenie, czy jest ona dotknięta którąkolwiek z wad wymienionych w art. 156 §1 kpa.

Zgodnie z art. 156 § 1 kpa, 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 niebędącej 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.

Podkreślić należy, że przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji jest stwierdzenie, że jest ona obciążona wadą kwalifikowaną.

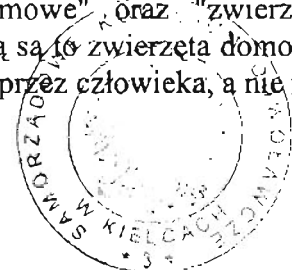
Wnoskujące Stowarzyszenie podnosi, że decyzja Wójta Gminy Sitkówka- Nowiny, zezwalająca na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, została wydana w niniejszej sprawie z rażącym naruszeniem art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, w myśl którego zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem.

W ocenie strony, rażące naruszenie tego przepisu objawia się tym, że w przedmiotowym zezwoleniu określono jedynie miejsce świadczenia usług przez przedsiębiorcę, a pominięto w treści decyzji określenie obszaru działalności objętej zezwoleniem, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z przepisem art. 9 ust. 1 pkt 2 w/w ustawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach wyjaśnia, że na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. można stwierdzić nieważność decyzji jedynie w przypadku naruszenia prawa, któremu przypisać można charakter rażący. Jak powszechnie przyjmuje orzecznictwo sądowo-administracyjne i doktryna prawa administracyjnego, o rażącym naruszeniu prawa mówić można tylko wówczas, gdy proste zestawienie rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność. Oznacza to, że warunkiem uznania naruszenia przepisu za rażące jest istnienie jasno sformułowanej normy prawnej, której treść nie wymaga wykładni (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2010r., I OSK 817/09). Nie stanowi rażącego naruszenia prawa błędna interpretacja przepisów składających się na podstawę prawną, jeżeli jest to jedna z możliwych interpretacji przepisu (por. uzasadnienie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2008 r., I OPS 2/08, ONSAiWSA 2008, nr 5, poz. 76 i powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie stwierdza się, że nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa w sytuacji, gdy brzmienie przepisu nasuwa jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne lub też przepis nie rozstrzyga wprost spornej kwestii, a jego wykładnia jest kształtowana przez orzecznictwo sądów (organów administracji publicznej) – tak NSA w wyroku z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 57/08, dostępny w CBOSA.

Tym samym, w ocenie Kolegium, nie można uczynić zadość żądaniu Stowarzyszenia i stwierdzić nieważność decyzji o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, zgłoszone w oparciu o nieakceptowaną przez stronę wykładnię art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Jednocześnie Kolegium wyjaśnia, w ślad za orzecznictwem sądów administracyjnych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2013r., sygn. akt II SA/ Łd 558/13, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2015r., sygn. akt II OSK 390/14), że „pojęcie „obszar działalności” objętej zezwoleniem, odnosi się 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. Zgodnie z definicją "schroniska dla zwierząt" zawartą w art. 4 pkt 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r., poz. 856), jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniającymi warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2014r. poz. 1539). 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

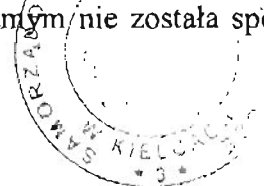


możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zwierzętami domowymi są zaś zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza”.

Z przedstawiony wyżej definicji należy wywodzić, w ślad za wykładnią wskazaną w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2013r., sygn. akt II SA/Łd 558/13, iż „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 absurdalnej sytuacji, 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”. Z tego też względu, jak dalej wskazał w/w Sąd, „przedstawiona interpretacja pojęcia "obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt" nie kłóci się z wynikającym z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy wymogiem, aby zezwolenie określało przedmiot i obszar działalności. Już z samego wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie schroniska, w przedmiotowej sprawie, wynika, że przedmiot i obszar działalności to prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Sitkówka- Nowiny. Z kolei zezwolenie wydane Panu Marcinowi Komorowiczowi - Gabinet Weterynaryjny MEDWET z siedzibą w Kielcach przy ul. Berberysowej 34, zawierało wyraźne wskazanie, że obszar działalności schroniska zamyka się w miejscu jego położenia, które znajduje się na terenie gminy Sitkówka- Nowiny.

Podsumowując brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji organu pierwszej instancji ze względu na nieakceptowaną przez Stowarzyszenie Obrony Zwierząt w Jędrzejowie wykładnię art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie Kolegium pojęcie " obszar działalności objętej zezwoleniem" odnosi się wyłącznie do miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, a nie do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska w rozumieniu tego pojęcia przez stronę skarżącą. Zdaniem Kolegium chodzi tu o usytuowanie obiektu lub obiektów, w których prowadzone jest schronisko. Natomiast zdaniem strony wnioskującej pojęcie to należy rozumieć jako wyznaczenie pewnego terytorium, z którego bezdomne zwierzęta mogłyby trafiać do schroniska, w żadnym zaś razie nie należy go utożsamiać z miejscem wykonywania działalności rozumianym jako siedziba schroniska. Powyższe wskazuje na to, że powołany przepis art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy budzi wątpliwości interpretacyjne. Należy jeszcze raz podkreślić, iż o rażącym naruszeniu prawa można mówić w przypadku norm prawnych nie budzących wątpliwości interpretacyjnych. Spór co do wykładni przepisu prawa materialnego nie może stanowić przesłanki do uznania, że decyzja ostateczna została wydana z rażącym naruszeniem prawa i stwierdzenia nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 kpa ( por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 959/08, niepublikowany, wyrok NSA z dnia 10 września 2010 r. , II OSK 1334/09, lex nr 741383).


W związku z powyższym Kolegium stwierdza, że decyzja Wójta Gminy Sitkówka- Nowiny z dnia 7 stycznia 2014r., znak: RGŚ.IV.6140.1.2014 w przedmiocie zezwolenia Panu Marcinowi Komorowiczowi - Gabinet Weterynaryjny MEDWET z siedzibą w Kielcach przy ul. Berberysowej 34, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Nowiny, ul. Przemysłowa 89- na działce nr ewid. 585/254, obręb geodezyjny Wola Murowana, gmina Sitkówka- Nowiny, nie została wydana z rażącym naruszeniem przepisu art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tym samym nie została spełniona

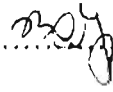



przesłanka z art. 156§ 1 pkt 2 kpa, jak również przedmiotowa decyzja nie jest dotknięta żadną z pozostałych wad wymienionych w art. 156 § 1 kpa.

Od tej decyzji nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona może zwrócić się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, Aleja IX Wieków Kielc 3, 25- 516 Kielce, w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, zgodnie z brzmieniem art. 127 § 3 kpa.

**Zespół orzekający w składzie:**

Przewodnicząca: Anna Orlińska..... 

Członkowie: Irena Bałchanowska- Janus..... 

Róża Kowalkowska- Zmarzlik..... 

Otrzymują: Wójt Gminy Sitkówka- Nowiny, Stowarzyszenie Obrona Zwierząt Jędrzejowie, Marcin Komorowicz- Gabinet Weterynaryjny MEDWET z siedzibą w Kielcach,

