

Znak: SKO.DG-51/1740/2/2016

Kielce, dnia 25 sierpnia 2016r.

## DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach, w składzie orzekającym:

Przewodniczący: Marcin Cecot

Członkowie: Ilona Adamecyk - Matachowska (sprawozdawca)  
Grzegorz Hopkowicz

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 sierpnia 2016r. wszczętej z urzędu sprawy o stwierdzenie nieważności, w części decyzji Wójta Gminy Oleśnica nr BKŚ.VII.6140.1.2015 z dnia 5 października 2015r. zezwalającej przedsiębiorcy działającemu pod firmą Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe Jarosław Dudzik na prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt,

- na podstawie art. 157 § 1, art. 158 § 1, art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2016.23)

**odmawia stwierdzenia nieważności w części decyzji Wójta Gminy Oleśnica  
nr BKŚ.VII.6140.1.2015 z dnia 5 października 2015r.**

### Uzasadnienie

W dniu 20 maja 2016r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach wpłynął wniosek Stowarzyszenia Obrony Zwierząt o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, w części decyzji Wójta Gminy Oleśnica nr BKŚ.VII.6140.1.2015 z dnia 5 października 2015r., zezwalającej Przedsiębiorstwu Handlowo-Usługowemu Jarosław Dudzik na prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, z powodu wydania jej z naruszeniem przepisów o właściwości.

Organizacja społeczna powołując się na swoje cele statutowe, zarzuciła sprzeczne z prawem określenie w decyzji obszaru działalności objętej zezwoleniem, jako teren Rzeczypospolitej Polskiej, to jest teren wykraczający poza właściwość terytorialną organu gminy Oleśnica.

Wniosek został złożony przez uprawniony organ Stowarzyszenia Obrony Zwierząt, Prezesa Zarządu Panią Agnieszkę Lechowicz.

Organizacja społeczna zwróciła uwagę na występowanie dwóch pojęć, a mianowicie „obszaru działalności przedsiębiorcy” i „miejsca działalności”. Zdaniem organizacji społecznej „obszar działalności” nie może być określony szerzej niż terytorium gminy, co wynika z kompetencji organów, gdyż organ jednej gminy nie może wydawać zezwoleń na działanie w innej gminie.

Według stanowiska organizacji społecznej, opartego na wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2015r. o sygn. akt II OSK 2136/13, „obszar działalności” to miejsca pochodzenia bezdomnych zwierząt, znajdujące się na obszarze gminy lub jej części.

Po zawiadomieniu stron o wszczęciu z urzędu postępowania i po przeanalizowaniu materiału dowodowego, w trybie art. 157 § 1 i 2, art. 158 § 1 kpa, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach, podjęło decyzję odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Oleśnica nr BKŚ.VII.6140.1.2015 z dnia 5 października 2015r.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest postępowaniem prowadzonym w trybie nadzwyczajnym. Przedmiotem tego postępowania nie jest sprawa administracyjna, lecz ostateczna decyzja administracyjna.

Ocena organu administracji, orzekającego w trybie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, dotyczy wyłącznie tego, czy kwestionowana w tym trybie decyzja jest dotknięta wadą określoną w art. 156 § 1 k.p.a. Inaczej rzecz ujmując, postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności jest postępowaniem, którego przedmiotem jest wyłącznie ustalenie czy decyzja administracyjna nie została dotknięta jedną z wyliczonych w art. 156 § 1 k.p.a. ciężkich, kwalifikowanych wad. Natomiast przedmiotem tego postępowania nie jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy, która była już rozstrzygnięta decyzją ostateczną. Stąd też w tym postępowaniu organ nadzoru nie poddaje analizie całego postępowania zwykłego, lecz jedynie mając na uwadze zaskarżoną decyzję, kontroluje, czy jej wydanie może się wiązać z zaistnieniem którejkolwiek z przesłanek określonych w tym przepisie. W postępowaniu nieważnościowym nie ma więc co do zasady miejsca na prowadzenie postępowania dowodowego w takim zakresie, jak to ma miejsce w postępowaniu zwykłym. Oceny legalności decyzji ostatecznej dokonuje się tylko i wyłącznie na podstawie materiałów zgromadzonych w postępowaniu zwykłym zakończonym wydaniem decyzji ostatecznej. Tak więc badany jest stan faktyczny jak i prawny z daty wydania decyzji ostatecznej w postępowaniu zwykłym, w stosunku do której toczy się postępowanie administracyjne o stwierdzenie jej nieważności. Stan prawny, który jest przedmiotem badania w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji to stan prawny będący podstawą wydania decyzji w postępowaniu zwykłym.

Przedmiotem niniejszego postępowania jest ostateczna decyzja administracyjna Wójta Gminy Oleśnica.

Decyzją nr BKŚ.VII.6140.1.2015 z dnia 5 października 2015r. Wójt Gminy Oleśnica udzielił przedsiębiorcy działającemu pod firmą Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe Jarosław Dudzik, zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie gminy Oleśnica w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. W punkcie I decyzji ustalono obszar prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, zlokalizowanego w Strzelcach, na nieruchomości o numerze ewidencyjnym 879, obręb Strzelce - teren Rzeczypospolitej Polskiej.

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.

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

W uzasadnieniu wyroku z dnia 17 marca 2015r. o sygn. akt II OSK 2136/13 Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnił, że dokonując wykładni sformułowania „obszar działalności objętej zezwoleniem” nie można pominąć kwestii, 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. Odesłanie, jakie zawarte jest w art. 3 ust. 2 pkt 14 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nakazuje uwzględnić również regulacje zawarte w ustawie o ochronie zwierząt. Zauważyć trzeba, że ustawa ta w art. 11a ust. 1 stanowi, że rada gminy wypełniając obowiązek zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania, określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Koszty realizacji tego programu ponosi gmina.

W dniu 11 września 2015r. do Wójta Gminy Oleśnica wpłynął wniosek przedsiębiorcy o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie gminy Oleśnica w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt. W punkcie I wniosku przedsiębiorca jako obszar działalności wskazał teren kraju - Polski.

Organizacja społeczna żądając wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy Oleśnica powołała się na podstawie z art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.

W myśl art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. naruszenie każdego rodzaju właściwości przez organ administracji przy wydawaniu decyzji administracyjnej powoduje nieważność decyzji bez względu na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia.

Obowiązek przestrzegania właściwości, wynika z art. 19 k.p.a., zgodnie z którym, organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej.

Stosownie do art. 20 k.p.a. właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania.

Właściwość miejscowa organu administracji publicznej to zdolność do załatwiania spraw indywidualnych należących do jego właściwości rzeczowej, powstałych na przypisanym temu organowi obszarze działania. Obszar (terytorialny zakres) działania organu administracji publicznej ustala się na podstawie przepisów prawa ustrojowego.

Przepis art. 7 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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.

Powyższy przepis przesądza kwestie właściwości miejscowej wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wydającego zezwolenie. Właściwość miejscową określa miejsce świadczenia usług, a nie na przykład siedziba przedsiębiorcy, który owe usługi ma świadczyć.

W przedmiotowej sprawie miejscem świadczenia usług jest miejsce prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, zlokalizowanego w Strzelcach, na nieruchomości o numerze ewidencyjnym 879, obręb Strzelce, dla którego właściwy jest Wójt Gminy Oleśnica.

Wobec powyższego Wójt Gminy Oleśnica jest właściwy zarówno rzeczowo jak i miejscowo do wydania przedsiębiorcy działającemu pod firmą Przedsiębiorstwo Handlowo-

Usługowe Jarosław Dudzik, zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie gminy Oleśnica w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Takiej treści zezwolenie zostało udzielone decyzją nr BKŚ.VII.6140.1.2015 z dnia 5 października 2015r. Wójta Gminy Oleśnica.

W punkcie I tej decyzji ustalono obszar prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, zlokalizowanego w Strzelcach, na nieruchomości o numerze ewidencyjnym 879, obręb Strzelce - teren Rzeczypospolitej Polskiej.

Z powyższym rozstrzygnięciem organu pierwszej instancji nie zgadza się Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, wnosząc o stwierdzenie nieważności w tej części decyzji Wójta Gminy Oleśnica, z powodu wydania jej z naruszeniem przepisów o właściwości.

W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach powyższa przesłanka w przedmiotowej sprawie nie występuje.

Z treści samego rozstrzygnięcia Wójta Gminy Oleśnica, jak również z uzasadnienia decyzji wynika, iż wyłapywanie zwierząt ma następować z terenu gminy Oleśnica.

Wskazuje na to również punkt 3.4 decyzji, w którym Wójt Gminy Oleśnica wyjaśnia, iż przedsiębiorca zapewni miejsce w schronisku wszystkim bezdomnym zwierzętom wyłapanym na terenie Gminy Oleśnica. Podobnej treści regulacja znajduje się na stronie piątej uzasadnienia decyzji.

Użyty przez Wójta Gminy Oleśnica, zwrot – teren Rzeczypospolitej Polskiej, przy wyraźnym udzieleniu zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Gminy Oleśnica, może oznaczać jedynie doprecyzowanie położenia schroniska, które niewątpliwie znajduje się na terenie Polski.

W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, brak jest również podstaw do przyjęcia występowania wady z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Określona w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji, w postaci wydania jej z rażącym naruszeniem prawa, może dotyczyć zarówno przepisów materialnych, procesowych, jak i ustrojowych.

Naruszenie przepisów postępowania lub prawa materialnego 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. A zatem dla uznania, że wystąpiło owo kwalifikowane „naruszenie prawa”, konieczne jest stwierdzenie i wykazanie, iż miało ono charakter rażący.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach uznaje za prawidłowe stanowisko przedstawione przez Naczelnego Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 grudnia 2014r. o sygn. akt II GSK 1933/13, zgodnie z którym rażące naruszenie prawa jest z reguły wyrazem ewidentnego, oczywistego błędu w interpretacji prawa i ma miejsce wtedy, gdy stwierdzone naruszenie ma znaczenie większej wagi, aniżeli stabilność ostatecznego rozstrzygnięcia organu administracji. O rażącym naruszeniu prawa można mówić wtedy, gdy spełnione zostały trzy przesłanki, naruszenie prawa ma charakter oczywisty, charakter przepisu, który został naruszony pozwala na uznanie oczywistości naruszenia, przemawiają za tym racje ekonomiczne i gospodarcze, które wywołuje rozstrzygnięcie.

Naczelnego 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.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem 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 rażąco 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.

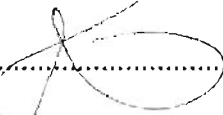
Zakończenie postępowania decyzją o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej oznacza, że sprawa jej eliminacji z obrotu prawnego została merytorycznie rozpoznana, wobec nie ujawnienia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach żadnej z podstaw stwierdzenia nieważności decyzji wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.

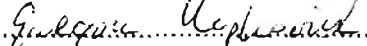
Powyższe jest równoznaczne z pozostawieniem przedmiotowej decyzji w obrocie prawnym.

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

Zespół orzekający w składzie:

Przewodniczący: Marcin Cecot.....

Członkowie: Ilona Adamczyk - Matachowska (sprawozdawca).....

Grzegorz Hopkowicz.....

Decyzję otrzymują strony według odrębnego wykazu.