

Kielce, 08.11.2016r.

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach, w składzie orzekającym:

Przewodnicząca: Magdalena Gil-Ślusarczyk (sprawozdawca)

Członkowie: Piotr Urbanek

Róża Kowalkowska-Zmarzlik

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 08.11.2016r. wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie, reprezentowanego przez Prezesa Panią Agnieszkę Lechowicz o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach z dnia 25.08.2016r. znak: SKO.DG-51/1740/2/2016, odmawiającą stwierdzenia 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 prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt,

- na podstawie art.138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r.- Kodeks postępowania administracyjnego /t.j. Dz.U. z 2016r., poz.23/

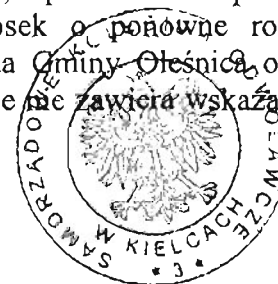
- **utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 25.08.2016r. znak: SKO.DG-51/1740/2/2016, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach odmówiło stwierdzenia 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 prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

W podstawie prawnej rozstrzygnięcia powołano przepisy art.157 § 1, art.158 § 1 i art.156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r.- Kodeks postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu zaś Kolegium opisało stan faktyczny sprawy i wyjaśniło, że z treści samego rozstrzygnięcia Wójta Gminy Oleśnica, jak również z uzasadnienia decyzji wynika, iż wyłapywanie zwierząt ma następować z terenu Gminy Oleśnica. Ponadto w punkcie 1 decyzji Wójta Gminy Oleśnica nr BKŚ.VII.6140.1.2015 ustalono obszar prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, zlokalizowanego w Strzelcach, na nieruchomości o numerze ewidencyjnym 879, obręb Strzelce - teren Rzeczypospolitej Polskiej. 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. Tym samym w ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności w tej części decyzji Wójta Gminy Oleśnica, z powodu wydania jej z naruszeniem przepisów o właściwości, a także brak jest podstaw do przyjęcia występowania wady z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

W dniu 23.09.2016r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, reprezentowane przez Prezesa Panią Agnieszkę Lechowicz złożyło do Kolegium wnioski o ponowne rozpatrzenie przedmiotowej sprawy wskazując, iż punkt 1 decyzji Wójta Gminy Oleśnica, określający „przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem” nigdzie nie zawiera wskazania terenu



Gminy Oleśnica jako obszaru prowadzenia działalności schroniska. Ponadto z językowej analizy pkt 1 w/w decyzji wynika, iż wolą Wójta Gminy Oleśnica było określenie obszaru działalności schroniska jako „terenu Rzeczypospolitej Polskiej”. W jego ocenie obszar Rzeczypospolitej Polskiej, wskazany przez Wójta Gminy Oleśnica w kwestionowanym zezwoleniu, narusza w sposób rażący przepisy o właściwości.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w wyniku ponownego rozpatrzenia przedmiotowej sprawy zważyło, co następuje:

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 prowadzenie 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 z dnia 25.08.2016r. znak: SKO.DG-51/1740/2/2016 odmawiającą stwierdzenia nieważności w części decyzji Wójta Gminy Oleśnica nr BKŚ.VII.6140.1.2015 z dnia 5 października 2015r.

Z powyższym stanowiskiem organu nie zgodziło się Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, reprezentowane przez Prezesa Panią Agnieszkę Lechowicz, wnosząc o ponowne rozpatrzenie przedmiotowej sprawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach w wyniku ponownego rozpatrzenia i przeanalizowania akt przedmiotowej sprawy nie znajduje podstaw do zmiany swego rozstrzygnięcia z dnia 25.08.2016r. znak: SKO.DG-51/1740/2/2016.

Kolegium Odwoławcze rozpatrując ponownie przedmiotową sprawę, wskazuje, że 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 tym trybem 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.

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.

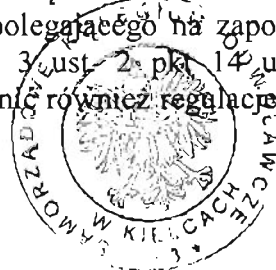
W myśl art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2013.1399), na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wymagane jest 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 podstawę 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 1 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 zgodziło 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 zasadnienia 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 Naczelną 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.

Naczelną 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 taka ocenę nie może mieć wpływu ani późniejsza zmiana prawa, ani tym bardziej zmiana interpretacji tego prawa.

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.

Nie znajdując przesłanek uzasadniających uwzględnienie żądania Wnioskodawcy, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach orzekło jak w osnowie niniejszej 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:

Przewodnicząca: Magdalena Gil-Ślusarczyk..... 

Członkowie: Piotr Urbanek

Róża Kowalkowska-Zmarzlik..... 



Otrzymują strony i uczestnicy wg odrębnego wykazu.