

Sieradz, dnia 23 grudnia 2011 r.

SKO. 401/1089/GO/11

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu w składzie orzekającym:

Maria Wojtysiak - przewodniczący składu

Barbara Paś - członek składu

Angelika Szukalska-Błaszczczyńska - członek składu

działając na wniosek Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie przy ul. 11 listopada 29, - na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

stwierdza nieważność decyzji Wójta Gminy Brąszewice z dnia 7 września 2010 r., znak: G-7080/1/2009/2010, zezwalającej Longinowi Siemińskiemu na prowadzenie działalności w zakresie wyłapywania bezpańskich i bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Brąszewice oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 7 grudnia 2009 r. Longin Siemiński, prowadzący działalność gospodarczą Hotel Dla Zwierząt i Ptactwa Domowego z siedzibą w Łodzi, zwrócił się do Wójta Gminy Brąszewice o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami polegającej na: hotelowaniu zwierząt w miejscowości Wojtyszki 18 gm. Brąszewice oraz na wyłapywaniu bezdomnych zwierząt z terenu gminy Brąszewice. Z treści wniosku wynikało bez wątpienia, iż użyte przez Longina Siemińskiego określenie „hotelowania zwierząt bezdomnych” zostało użyte w rozumieniu „prowadzenia schroniska dla zwierząt bezdomnych”. We wniosku Longin Siemiński wskazał m.in., iż posiada niezbędne środki oraz przyrzady mające służyć do wykonywania przedmiotowej działalności. Wnioskodawca zwrócił się jednocześnie o wydanie zezwolenia na czas oznaczony - od daty wydania decyzji na okres 10 lat. Do wniosku załączone zostały: zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej i zaświadczenie o nadaniu numeru identyfikacji REGON, decyzja o nadaniu weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego oraz oświadczenie wnioskodawcy o przeszkoleniu pracowników w zakresie postępowania ze zwierzętami.

Decyzją z dnia 7 września 2010 r. Wójt Gminy Brąszewice zezwolił Longinowi Siemińskiemu na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, tj.:

1. wyłapywanie bezpańskich i bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Brąszewice;
2. prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, położonego we wsi Wojtyszki 18 na nieruchomości oznaczonej numerem działki 47/1, o powierzchni 3,8741 ha.

Jednocześnie organ I instancji ustalił określone obowiązki mające na celu prawidłowe wykonanie decyzji oraz Uchwały nr XLIV/186/10 Rady Gminy Brąszewice z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębior-

ca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych, polegające w szczególności na:

- wychwytywaniu z terenu gminy Brąszewice bezdomnych zwierząt i transportowania ich do schroniska,
- zapewnieniu zwierzętom przebywającym w schronisku wyżywienia i opieki lekarsko - weterynaryjnej,
- utrzymywaniu obiektu schroniska w należytym stanie sanitarnym i technicznym,
- prowadzeniu na bieżąco dokumentacji wyłapanych zwierząt potwierdzającej miejsce, czas schwytania i transportu zwierząt do schroniska,
- prowadzeniu dokumentacji dotyczącej przekazywania padłych zwierząt do specjalistycznych zakładów utylizacji, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa,
- prowadzeniu działalności w sposób nie powodujący zagrożenia życia i zdrowia ludzi,
- udostępnianiu dowodów świadczenia usług pracownikom Urzędu Gminy Brąszewice posiadającym imienne upoważnienie Wójta Gminy do przeprowadzenia kontroli.

Przedmiotowa decyzja wskazywała również wymagania mające zapewnić jakość świadczonych przez wnioskodawcę usług, m.in. w zakresie należytego użytkowania pojazdów przeznaczonych do przewozu zwierząt, w związku z wymogami określonymi ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. nr 106, poz. 1002 ze zm.).

Decyzja wydana została na czas oznaczony - do dnia 30 sierpnia 2013 r. Jako podstawę prawa materialnego przedmiotowej decyzji, organ wskazał art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Wójt Gminy Brąszewice wskazał, iż wniosek Longina Siemińskiego złożony w sprawie wydania niniejszego zezwolenia czyni zadość warunkom wymaganym przez art. 8 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.). Z dokumentów przedstawionych przez wnioskodawcę wynika, iż posiada on tytuł prawny do dysponowania nieruchomością w miejscu prowadzenia działalności, ponadto, dysponuje odpowiednimi środkami technicznymi oraz pomieszczeniami - co stanowi o możliwości i celowości realizacji przez wnioskodawcę zadań z zakresu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Brąszewice.

Pismem z dnia 7 listopada 2011 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt złożyło wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy Brąszewice z dnia 7 września 2010 r., znak: G-7080/1/2009/2010, zezwalającej Longinowi Siemińskiemu na prowadzenie działalności w zakresie wyłapywania bezpiecznych i bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Brąszewice oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, z uwagi na jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa. Zdaniem Stowarzyszenia, wadliwość przedmiotowej decyzji polega na:

- sprzecznym z prawem określeniu przedmiotu działalności, poprzez zaliczenie „wyłapywania” bezdomnych zwierząt oraz ich „hotelowania” do zakresu działalności „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” w rozumieniu ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- braku wymaganego prawem określenia obszaru działalności „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”,
- braku wymaganego prawem określenia terminu podjęcia działalności.

W uzasadnieniu wniosku Stowarzyszenie wskazało na swój interes prawny do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji, powołując się

na statutowe cele organizacji, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt oraz aktualne orzecznictwo Sądu Najwyższego.

Powołując się na regulację prawną - ustawę o ochronie zwierząt oraz wydane na jej podstawie Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt - skarżący stwierdził, iż wyłapywanie zwierząt jest narzędziem do zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom, a więc skierowane jest na inne dobro prawem chronione niż ochrona przed bezdomnymi zwierzętami w rozumieniu ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przywołane powyżej Rozporządzenie określa podmioty uprawnione do tej działalności wskazując jako uprawnionych prowadzących schroniska dla zwierząt lub przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą. Stowarzyszenie wskazało na brak podstawy do wydawania przez wójtów zezwoleń na wyłapywanie bezdomnych zwierząt.

Ponadto, zdaniem skarżącego, wydanie zezwolenia na prowadzenie schroniska nie było przedmiotem wniosku. Wnioskodawca bowiem wskazywał na „hotelowanie” bezdomnych zwierząt, które z kolei nie jest działalnością regulowaną.

Zaskarżona decyzja nie zawiera również wymaganego prawem (w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) określenia obszaru działalności schroniska dla zwierząt umiejscowionego we wsi Wojtyszki tzn. obszaru, z jakiego ujęte bezdomne zwierzęta będą umieszczane w danym schronisku. Wynika to z interpretacji pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem”, którą należy oprzeć na wykładni art. 7 ww. ustawy, który również w tym przypadku ma zastosowanie.

Brak jest także w zaskarżonej decyzji określenia terminu podjęcia przedmiotowej działalności, wymaganego przez art. 9 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy.

W związku z art. 31 pkt 2 Kpa Stowarzyszenie Obrona Zwierząt wniosło o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło, co następuje:

Wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji, jest zasadny.

W myśl dyspozycji 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 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.

Z zarzutów zawartych we wniosku wynika, że kwestionowana jest ważność decyzji z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, a więc, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa w nawiązaniu do powołanego przez skarżącą - art. 9 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008), z uwagi na zaniechanie ich zastosowania.

Obecnie w literaturze i orzecznictwie zaczyna przeważać pogląd, że można mówić o rażącym naruszeniu prawa, gdy zachodzą trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze, czyli skutki, które wywołuje decyzja (por. W. Chruścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, 2009, s. 193). O rażącym naruszeniu prawa mówić można wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu wskazuje na oczywistą ich niezgodność. W konsekwencji trak-

towanie naruszenia prawa jako „rażące” może mieć miejsce, gdy jego waga jest znacznie większa niż stabilność ostatecznej decyzji (por. wyrok SN z dnia 20 czerwca 1995 r., III ARN 22/95, OSNP1995/24/297). Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2009 r., II FSK 217/09, Lex nr 549614: „Wady przesądzające o nieważności mają charakter materialny i tkwią w samej decyzji (postanowieniu) jako akcie stanowiącym podstawę stosunku prawnego. Naruszenie prawa wtedy ma charakter „rażący”, gdy akt administracyjny został wydany 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. Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść aktu pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu przez proste zestawienie ich ze sobą”.

Podstawę prawną zaskarżonej decyzji stanowią przepisy art. 7 i następne ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W świetle art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ww. regulacji, na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 6 decyzja zezwalająca na prowadzenie powyższej działalności wydawana jest przez właściwy dla miejsca świadczenia usług organ gminy - wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Obligatoryjne elementy decyzji określa art. 9 ust. 1 cyt. ustawy. Zgodnie z przywołanym przepisem zezwolenie powinno określać:

- imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy,
- przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem,
- termin podjęcia działalności,
- wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem,
- niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem,
- inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji

Przepis art. 9 ust. 1 cyt. ustawy określa więc niezbędną treść zezwolenia na prowadzenie każdej działalności wymienionej przez art. 7 ust. 1 tejże ustawy. Dodatkowo art. 9 ust. 1b określa czasowy charakter ważności przedmiotowej decyzji, przewidując, iż może być wydana na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.

Wymienione wyżej normatywnie elementy decyzji to w istocie takie zagadnienia, do których wskazania zobowiązany jest organ administracji publicznej rozstrzygający sprawę w tymże przedmiocie. Na organie administracji ciąży m.in. obowiązek skierowania decyzji do właściwego podmiotu, określenia przedmiotu i zakresu działalności, obszaru działalności objętej zezwoleniem, terminu podjęcia działalności, wskazania niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej, wymaganych po zakończeniu działalności, a także innych wymagań wynikających z przepisów szczególnych, jak również obowiązek określenia „ważności zezwolenia” - stanowiących istotne elementy decyzji, a więc elementy władczego rozstrzygnięcia sprawy (por: *Uchwałę NSA - 5 sędziów NSA, w Warszawie z dnia 22 maja 2000 r. OPK 1/00, LEX 42889*).

Zarzut skarżącego dotyczący wadliwości zaskarżonej decyzji w odniesieniu do braku rozstrzygnięcia w przedmiocie określenia obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, jest zasadny. W powyższym zakresie zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - poprzez jego niezastosowanie. Określenie obszaru działalności schroniska, a więc obszaru

z którego bezdomne zwierzęta mają być umieszczane w schronisku, stanowi konieczny i istotny element przedmiotowej decyzji. Brak tego elementu stanowi ciężką wadę decyzji skutkującą stwierdzeniem jej nieważności.

Brak jest także w zaskarżonej decyzji określenia terminu podjęcia przedmiotowej działalności, zarówno w zakresie zezwolenia na prowadzenie działalności wyłapywania bezdomnych zwierząt, jak i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. W myśl art. 9 ust. 1 pkt 3, określenie terminu podjęcia działalności stanowi obligatoryjny element zezwoleń wydanych w przedmiocie określonym przez art. 7 ust. 1 cyt. ustawy. Zaniechanie określenia terminu rozpoczęcia działalności stanowi rażące naruszenie art. 9 ust. 1 pkt 3 cyt. ustawy.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności poprzez organizowanie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Takimi przepisami są przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, ze zm.). W związku z art. 11 ust. 1 tejże ustawy, do zadań własnych gminy należy więc zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie. Jednakże w przypadku, gdy gmina zamierza postanowić o wyłapywaniu bezdomnych zwierząt, winna w odrębnej uchwale, wydanej na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określić wymagania jakie powinien spełniać ubiegający się o wydanie zezwolenia na prowadzenie takiej działalności (*Radecki Wojciech, Komentarz do art. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, LEX*).

W stanie niniejszej sprawy, Rada Gminy Brąszewice w dniu 29 kwietnia 2010 r. podjęła Uchwałę Nr XLIV/186/10 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebownisk i spalarni na terenie Gminy Brąszewice (Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego z 2010 r. Nr 184, poz. 1496). Powyższy akt prawa miejscowego przewiduje m.in., iż przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami lub zezwolenia na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt powinien posiadać ważną na dzień złożenia wniosku o wydanie zezwolenia umowę na odbieranie zwierząt padłych z przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie odbioru i zagospodarowania zwłok zwierzęcych lub ich części, a także powinien dysponować odpowiednio wykwalifikowanym i przeszkolonym, w tym również w zakresie BHP, personelem w liczbie gwarantującej stałe świadczenie usług. Organ administracji wydający przedmiotowe zezwolenia zaniedbał również wyegzekwowania od Longina Siemińskiego ww. warunków, pomimo, iż Uchwała jako obowiązująca na terenie gminy Brąszewice akt prawa miejscowego wiąże zarówno organ administracji, jak i podmioty ubiegające się o przedmiotowe zezwolenia (uchwała weszła w życie z dniem 9 lipca 2010 r., tj. przed dniem wydania decyzji). Uchybienie powyższe nie stanowi, co prawda, samoistnej przesłanki uzasadniającej stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, jednakże niewątpliwie stanowi wadę postępowania, która mogła mieć wpływ na rozstrzygnięcie.

Nadmienić również należy, iż na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, uprzednio obowiązywało rozporządzenie MSWiA z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753), które z dniem 27 września 2003 r. utraciło moc obowiązującą i dotychczas nie zostało zastąpione nowym, wobec czego skarżący nie mógł powołać się skutecznie na ww. przepis prawa.

Wskazane powyżej uchybienia stanowiące rażące naruszenie prawa - art. 9 ust. 1 pkt 2 i 3 cyt. ustawy, w rozumieniu regulacji art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, skutkują kwalifikowaną wadą decyzji administracyjnej, tj. jej nieważnością.

Ze względu na charakter i rodzaj naruszenia, mający wpływ na całość rozstrzygnięcia, koniecznym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w całości.

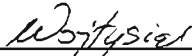
Jednocześnie Kolegium wskazuje, iż skutek stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji, nie rozciąga się na skuteczność wniosku Longina Siemińskiego, który w dalszym ciągu wymagać będzie niezwłocznego rozpoznania przez właściwy organ administracji.

Pouczenie: Od niniejszej decyzji nie służy odwołanie. Jednakże strona z niej niezadowolona może zwrócić się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sierdzu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.


Otrzymują:

- 1) Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
ul. 11 Listopada 29
28 – 300 Jędrzejów
2. Longin Siemiński
Hotel dla Zwierząt i Ptactwa
Domowego
ul. Kosodrzewiny 56 lok. 2
92 - 411 Łódź
3. Wójt Gminy Brąszewice
4. a/a


Skład orzekający Kolegium:



M. Wojtysiak - przewodnicząca składu



B. Paś - członek składu



A. Szukalska-Błaszczczyńska - członek składu

