

Kielce, dnia 9 grudnia 2015r.

## DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach, w składzie orzekającym:

Przewodniczący: Wanda Osińska - Nowak Prezes SKO w Kielcach  
Członkowie: Ilona Adamczyk - Matachowska (sprawozdawca)  
Marcin Cecot

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 grudnia 2015r. wszczętej z urzędu sprawy 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,

- na podstawie art. 157 § 1, art. 158 § 1, art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013r., poz. 267 z późn. zmian.)

**odmawia stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kunów nr 1/2012 z dnia 21 grudnia 2012r.**

### Uzasadnienie

Pismem z dnia 7 sierpnia 2015r. doręczonym do Samorządowego Kolegium Odwoławczego 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.

Powyższej decyzji organizacja społeczna zarzuciła brak wymaganego prawem określenia 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 organizacji społecznej 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 przepełnienia schronisk.

Postanowieniem nr SKO.OŚ-60/3331/212/2015 z dnia 29 października 2015r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia 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.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach uznało, że wszczęcie postępowania na żądanie organizacji społecznej jest uzasadnione jej celami statutowymi oraz że przemawia za tym interes społeczny.

**Po zawiadomieniu stron o wszczęciu 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 Burmistrza Miasta i Gminy Kunów nr 1/2012 z dnia 21 grudnia 2012r.**

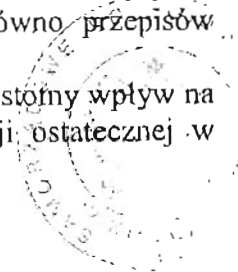
Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest postępowaniem prowadzonym w trybie nadzwyczajnym. Przedmiotem tego postępowania nie jest sprawa administracyjna, lecz ostateczna decyzja administracyjna.

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.

Organizacja społeczna żądając wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kunów nr 1/2012 z dnia 21 grudnia 2012r. powołała się na podstawę 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.

Przedmiotem niniejszego postępowania jest ostateczna decyzja administracyjna Burmistrza Miasta i Gminy Kunów nr 1/2012 z dnia 21 grudnia 2012r. 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.

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 wnioski o udzielenie zezwolenia powinny 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.

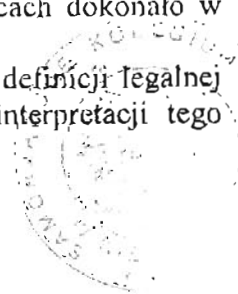
Zakład Unieszkodliwiania Odpadów „Janik” Sp. z o. o. z siedzibą w Janiku, ul. Borowska 1, 27-415 Kunów, jest spółką komunalną, której współnikami jest osiem gmin: Gmina Ostrowiec Świętokrzyski, Gmina Kunów, Gmina Bodzechów, Gmina Starachowice, Gmina Łągów, Gmina Waśniów, Gmina Ćmielów i Gmina Bałtów.

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.

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, ul. Sienkiewicza 19, 25- 007 Kielce, w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Zespół orzekający w składzie:

Przewodniczący: Wanda Osińska-Nowak.....

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

Marcin Cecot.....

Decyzję otrzymują strony według odrębnego wykazu.