

Warszawa, 2015.10.14

KO A 2546/Ni/15

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Warszawie

w składzie orzekającym:

- 1) Kajetan Ziólek - przewodniczący (sprawozdawca)
- 2) Krystyna Sawicka - członek
- 3) Małgorzata Sosnkowska - członek

działające na podstawie art. 157 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego /k.p.a./ (Dziennik Ustaw z 2013 r., pozycja 267) oraz art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. nr 79, poz. 856 z późn. zm.), po wszczęciu z urzędu postępowania - po rozpoznaniu pisma z dnia 13.08.2015 r. Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z Jędrzejowa - w sprawie stwierdzenia nieważności w części decyzji nr 65/2015 z dnia 04.05.2015 r. Wójta Gminy Jabłonna zezwalającej Fundacji „Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Józefowie” na działalność na terenie Rzeczypospolitej Polskiej: prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w zakresie określenia obszaru działalności

orzeka:

na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 – 7 k.p.a., art. 158 § 1 k.p.a.

odmówić stwierdzenia nieważności ww. decyzji w części określenia obszaru działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Józefów

UZASADNIENIE

Kolegium ustaliło, co następuje.

Pismem z dnia 13.08.2015 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z Jędrzejowa wystąpiło o stwierdzenie nieważności w części decyzji nr 65/2015 z dnia 04.05.2015 r. Wójta Gminy Jabłonna - zezwalającej Fundacji „Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Józefowie” na działalność na terenie Rzeczypospolitej Polskiej: prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt - w zakresie określenia obszaru działalności. Wskazano, że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Podniesiono, że obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt został wskazany z naruszeniem przepisów o właściwości, jako: teren Rzeczypospolitej Polskiej, tj. wykraczający poza właściwość terytorialną Gminy Jabłonna. Dokonano analizy art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt – Dz. U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm. („Art. 11. 1. Zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin.”), art. 75a ust. 1, ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej – Dz. U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm. („Art. 75a. 1. Koncesja, zezwolenie, zgoda, licencja albo wpis do rejestru działalności regulowanej uprawniają do wykonywania działalności gospodarczej na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. 2. Wprowadzenie wyjątku od zasady określonej w ust. 1 jest dopuszczalne tylko w przepisach ustaw odrębnych wyłącznie ze względu na nadrzędny interes publiczny.”), art. 7 ust. 1, w tym pkt 4 i ust. 3,4 5 („Art. 7. 1. Na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie:

- 1) (uchylony),
- 2) opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
- 3) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,
- 4) prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części

- wymagane jest uzyskanie zezwolenia.

2. (uchylony).

3. Rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca

ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4.

3a. Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.

4. (uchylony).

5. Gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy działalność, o której mowa w ust. 1, na zasadach określonych w ustawie nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń, o których mowa w ust. 1, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń.”), art. 9 ust. 1 pkt 2 („Art. 9. 1. Zezwolenie powinno określać: 1) /.../; 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem;/.../.”, art. 4 ust. 2 pkt 7 i 8 („Art. 4. 2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) – 6) /.../;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.”),

art. 6 ust. 4A („Art. 6. 4a. Rada gminy określając stawki opłat, o których mowa w ust. 2, może stosować zróżnicowane stawki w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych.”), 6d ust. 2 („Art. 6d. 2. W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.”), 6k ust. 1 pkt 1 („Art. 6k. 1. Rada gminy, w drodze uchwały:

1) dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy;/.../”

ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Dz. U. 2013 r., poz. 1399 z późn. zm., art. 53 pkt 7 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm. („art. 7 /ustawy o czystości i porządku w gminach – przypis SKO/ otrzymuje brzmienie:

”Art. 7. 1. Na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie:

- 1) zbierania i transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- 2) opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
- 3) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,
- 4) prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części

- wymagane jest uzyskanie zezwolenia.

2. Zezwolenie może być wydane na wniosek przedsiębiorcy, który posiada środki techniczne odpowiednie do zakresu działalności, o której mowa w ust. 1.

3. Zarząd gminy określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w ust. 1. Zarząd gminy może określić obszar, na którym usługi te mają być świadczone.

4. W przypadku określenia przez zarząd gminy, na której części gminy usługi mogą być świadczone, wybór podmiotu świadczącego te usługi na danym terenie następuje w drodze przetargu publicznego.

5. Gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy działalność.

o której mowa w ust. 1, na zasadach określonych w ustawie nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń, o których mowa w ust. 1, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń. Gminną jednostką organizacyjną w rozumieniu przepisu jest także spółka prawa handlowego, w której gmina posiada przeważające udziały.

6. Zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.”,

ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw, art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. z 2010 r. nr 47, poz. 228 z późn. zm. (*„Art. 2. 1. Użyte w ustawie określenia oznaczają:*

1) – 6)/.../;

7) nadrzędny interes publiczny - wartość podlegającą ochronie, w szczególności porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochrona konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochrona środowiska naturalnego i miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualna, cele polityki społecznej i kulturalnej oraz ochrona narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego.”

Uzasadniając wniosek o stwierdzenie nieważności w ww. części przedmiotowej decyzji, posłużono się również wykładnią historyczną przepisów ustawy o czystości i porządku w gminach na określenie „obszaru usług komunalnych” jako obszaru gminy.

Przesyłając wniosek o stwierdzenie nieważności ww. decyzji, organ który ją wydał wskazał, że o rażącym naruszeniu prawa można mówić wtedy, gdy decyzja jest ewidentnie sprzeczna z wyraźnym i nie budzącym wątpliwości przepisem, a przy tym naruszenie jest tak ciężkie, że powoduje sankcję nieważności. Będzie to miało miejsce wtedy, gdy decyzja nim dotknięta wywołuje skutki prawa nie dające się pogodzić z wymaganiami praworządności.

W omawianym przypadku, regulacje ustawy o porządku i czystości w gminach nie dają podstaw do interpretacji, iż obszar działalności zamyka się w obszarze gminy (administracyjnie wyznaczone granice) – chodzi o art. 8 ust. 1 pkt 2 (*„Art. 8. 1. Wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać:*

1) /.../;

2) określenie przedmiotu i obszaru działalności;/.../”

i art. 9 (*„Art. 9. 1. Zezwolenie powinno określać:*

1) /.../;

2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem;/.../”

tej ustawy. W ocenie organu nieważność zatem nie zachodzi w przedmiotowej sprawie.

Zawiadomieniem z dnia 31.08.2015 r. Kolegium wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji.

Kolegium zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 1 – 7 k.p.a.:

„Art. 156. § 1. 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.”

Badanie, czy zachodzi jedna z ww. kwalifikowanych wad danego rozstrzygnięcia, następuje w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności danego aktu administracyjnego na dzień

wydania danego aktu.

Odpowiadające sobie przepisy art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o czystości i porządku w gminach, wskazują jedynie na „obszar działalności /objętej zezwoleniem/”. Ani w przepisach tej ustawy, ani w innych – m.in. ww. ustawach nie ma uściślenia tego określenia. Wyinterpretowywanie znaczenia ww. określenia na podstawie przepisów innych ustaw (jw. przy opisywaniu stanu faktycznego), nie może prowadzić do wniosku, że przedmiotowa decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. - jw.), por. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., II OSK 1954/13, LEX nr 1654675, Rzeczposp. PCD 2015/65/3:

„*Tytuł: Konieczność dokonania wykładni przepisu a rażące naruszenie prawa.*”

„*Zastosowanie jednej z interpretacji niejednoznacznych przepisów nie można uznać za rażące naruszenie prawa prowadzące do stwierdzenia nieważności decyzji.*”

Z rażącym naruszeniem prawa będziemy mieli bowiem do czynienia wówczas, gdy dany akt administracyjny jest sprzeczny z przepisem prawa (materialnego) przez proste zestawienie ich ze sobą. Natomiast odmienna interpretacja prawa nie przesądza o rażącym naruszeniu prawa aktu administracyjnego sprzecznego z taką interpretacją.

Zatem zaskarżona decyzja nie narusza w sposób rażący prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Kolegium nie stwierdziło też, aby występowały inne podstawy stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w ww. części określone w art. 156 § 1 pkt 1 – 7 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w części wstępnej niniejszej decyzji.

POUCZENIE

Stronom służy prawo wniesienia od niej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie (ul. Kielecka 44, 02 – 530 Warszawa), w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Skład Orzekający:

1/..... 2/..... 3/.....

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Jabłonna
2. Fundacja „Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Józefowie”
ul. Strużańska 15, Józefów
3. aa

Do wiadomości:

✓ Stowarzyszenie Obrona Zwierząt

ul. 11 Listopada 29, 28 – 300 Jędrzejów