

SAMORZĄDOWE
KOLEGIUM ODWOŁAWCZE
w SŁUPSKU

SKO.467.2.2018

Słupsk, dnia 04 września 2018r.

DECYZJA

Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku

Kolegium Odwoławcze w składzie:

**Przewodniczący: Anna Lońska - Wieczorkiewicz
Katarzyna Ścigala
Ewelina Szutenberg-Dargas**

działając na podstawie:

- art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 570 ze zm.),
- art. 127 § 2, art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)
- art. 59 ust. 1, art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. 2017r. poz. 1073 ze zm.),
- § 3 - 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1588)

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 04 września 2018 roku odwołania złożonego przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt od decyzji wydanej przez Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska z dnia 20 czerwca 2018r. znak RR.6233.2.2015.2018, zgodnie z którą orzeczono o odmowie wydania decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska nr 1/2010 z dnia 28 kwietnia 2010r. zezwalającej firmie Ośrodek Tresury Psów Sławomir Twardziak Hotel i Schronisko dla psów, na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Nowa Wieś Lęborska

orzeka:

uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji

Uzasadnienie

Dnia 28.04.2010 roku została wydana przez Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska decyzja nr 1/2010 zezwalająca firmie "BAJER" OŚRODEK TRESURY PSÓW Sławomir Twardziak Hotel i Schronisko dla psów, na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Małoszyce na terenie Gminy Nowa Wieś Lęborska w celu dostosowania się do obowiązujących przepisów, mając zarejestrowaną działalność w Ewidencji działalności gospodarczej pod numerem 1119. W dniu 10.08.2015r. wpłynął do Gminy Nowa Wieś Lęborska wniosek Stowarzyszenia Obrona Zwierząt o cofnięcie w/w zezwolenia ze względu na naruszenie warunków udzielonego zezwolenia poprzez przyjmowanie do schroniska zwierząt spoza granic gminy Nowa Wieś Lęborska. Organ pierwszej instancji uznał jednak, że warunki nie zostały naruszone i decyzją z dnia 09.10.2015r. odmówił cofnięcia wydanego zezwolenia. W odwołaniu od tej decyzji Stowarzyszenie domagało się jej uchylenia w całości. Rozpoznając odwołanie Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 2 grudnia 2015 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. W ocenie Kolegium materiał dowodowy prowadził do wniosku, że przedsiębiorca odławiając bezdomne zwierzęta z terenów innych gmin niż Gmina Nowa Wieś Lęborska, wbrew twierdzeniom Stowarzyszenia, nie naruszał warunków zezwolenia określonego decyzją Wójta Gminy z dnia 28 kwietnia 2010 r. Stowarzyszenie złożyło skargę na decyzję Kolegium, zarzucając między innymi naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Prawomocnym wyrokiem z dnia 16 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 505/16,

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uchylił zaskarżoną decyzję SKO wskazując, że organ odwoławczy oceniając przesłankę cofnięcia zezwolenia zbadał inną okoliczność od badanej przez organ pierwszej instancji. Ponownie rozpoznając odwołanie Stowarzyszenia decyzją z 03.03.2017 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze również utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Na powyższą decyzję Stowarzyszenie wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, który wyrokiem z dnia 24.01.2018r., sygn. akt. II SA/Gd 691/17 uchylił zarówno decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, jak i decyzję Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska, zobowiązując jednocześnie organ pierwszej instancji do rzetelnego zbadania okoliczności sprawy.

W związku z powyższym Wójt Gminy Nowa Wieś Lęborska po ponownym rozpoznaniu sprawy, decyzją nr RR.6233.2.2015.2018 z dnia 20 czerwca 2018r. wydał decyzję, w której raz jeszcze odmówił wydania decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska nr 1/2010 z dnia 28 kwietnia 2010r. zezwalającej firmie Ośrodek Tresury Psów Sławomir Twardziak Hotel i Schronisko dla psów, na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Nowa Wieś Lęborska. Od tej decyzji Stowarzyszenie Obrona Zwierząt również złożyło odwołanie twierdząc, że Wójt w ogóle nie uwzględnił wytycznych zawartych w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, który wyrokiem z dnia 24.01.2018r., sygn. akt. II SA/Gd 691/17.

Rozpoznając niniejszą sprawę w trybie nadzoru instancyjnego Kolegium zważyło, co następuje:

W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Materiałno-prawną podstawą rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które stanowią:

- Art. 9 ust. 1: 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 działalności objętej zezwoleniem,
- Art. 9 ust. 2: Jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określanych w nim warunków, organ, który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania.

W dniu 28 kwietnia 2010r. Wójt Gminy Nowa Wieś Lęborska wydał decyzję nr 1/2010 znak RR 6431-1/10, w której orzekł o udzieleniu firmie "BAJER" Ośrodek Tresury Psów Sławomir Twardziak Hotel i Schronisko dla psów, zarejestrowanej w Ewidencji działalności gospodarczej pod numerem 1119, zezwolenia na świadczenie usług na terenie Gminy Nowa Wieś Lęborska w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Małoszyce. Udzielając zezwolenia w/w przedsiębiorcy Wójt Gminy Nowa Wieś Lęborska określił: w pkt 1 przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem, w pkt 2 termin podjęcia działalności objętej zezwoleniem, w pkt 3 wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, w pkt 4 niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, w pkt 5 wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem, w pkt 6 okres, na który zezwolenie zostało udzielone tj. okres 10 lat, w pkt 7 pouczył, że prowadzenie działalności niezgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz z zezwoleniem skutkować będzie cofnięciem zezwolenia bez odszkodowania, w pkt 8 zobowiązał przedsiębiorcę do zgłaszania organowi wszelkich zmian danych, określonych w zezwoleniu. Zgodnie z zapisami w/w decyzji z dnia 28 kwietnia 2010r. przedmiotem działalności objętej zezwoleniem jest świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz świadczenie usług w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Jako obszar działalności objętej zezwoleniem wskazano teren Gminy Nowa Wieś Lęborska, powiat lęborski, województwo pomorskie.

W przedmiotowej sprawie kwestią sporną jest wykładnia pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem", o którym mowa w cytowanym wyżej przepisie art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Organy dotychczas rozpatrujące przedmiotową sprawę stały na stanowisku, że pojęcie to nie odnosi się 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. Z taką interpretacją nie zgodził się jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, który w wyroku zapadłym w niniejszej sprawie w dnia 24.01.2018r., sygn. akt II SA/Gd 691/17 stwierdził, iż odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy (tzw. program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt) – art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Nadto w art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o ochronie zwierząt wyrażono wprost, że program ten obejmuje w szczególności zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt i odławianie bezdomnych zwierząt. Zezwolenia udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). W art. 9 tej ustawy wymienione zostały kwestie, które winny zostać ujęte w zezwoleniu, m.in. w pkt 2 przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. Rola materii w nim ujętej jest o tyle istotna, że naruszenie określonych tamże warunków może skutkować cofnięciem zezwolenia (art. 9 ust. 2 ustawy). Z powyższych względów należy uznać, że skoro odławianie bezdomnych zwierząt i ich umieszczanie w schronisku odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, to umocowanie to musi się ograniczać do terenu danej gminy, gdyż władztwo gminy odnosi się tylko do jej terytorium. Zatem tak odławianie zwierząt jak i prowadzenie schroniska dokonuje się na podstawie aktów określonych organów danej gminy i zamyka się w granicach tej gminy. Z tych względów zezwolenie udzielone decyzją z dnia 28 kwietnia 2010 r., które określa jako obszar prowadzenia działalności teren Gminy Nowa Wieś Lęborska mogło się odnosić wyłącznie do terenu tejże gminy, na którym zadanie jest realizowane. Oznacza to tym samym, że przyjmowanie, odławianie bezdomnych zwierząt z terenu ościennych gmin, jak wskazywało skarżące Stowarzyszenie, może wskazywać na przekroczenie warunków określonych w decyzji Wójta Gminy z dnia 28 kwietnia 2010r. zezwalającej na prowadzenie działalności w formie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Sąd stwierdził jednakże, że prawidłowej oceny tej kwestii mają również znaczenie okoliczności związane zarówno z treścią samego zezwolenia uzyskanego przez przedsiębiorcę, jak również okoliczności faktyczne związane z prowadzeniem schroniska.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze analizując decyzję Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska stwierdza, że nie dokonał on narzuconej w w/w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku analizy przedmiotu sporu.

Z dyspozycji zawartych w rozstrzygnięciu sądowym wynika, iż w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ winien wszechstronnie ocenić czy przedsiębiorca wypełnia określone w tym zezwoleniu warunki na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Podkreślenia wymaga, że obszar działalności objętej zezwoleniem nie jest jedynym, w aspekcie zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami, wymogiem zezwolenia. Niewątpliwie stwierdzić należy, że dla skali prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt zasadnicze znaczenie ma, czy umieszczane są w nim zwierzęta wyłapane na terenie danej gminy, czy też zwierzęta te są wyłapywane również z terenów innych gmin i umieszczane w tymże schronisku. Okoliczność ta ma znaczenie dla oceny, czy przedsiębiorca prowadzący schronisko dla zwierząt wypełnia określone w zezwoleniu warunki, czy też je narusza. Zbadaniu podlega kwestia, pod względem jakości świadczonych usług, czy zezwolenie udzielone przedsiębiorcy obejmuje warunki dla rzeczywistego rozmiaru prowadzonej działalności, a zatem aktualną liczbę faktycznie umieszczonych w schronisku bezdomnych zwierząt, oraz czy przedsiębiorca wypełnia wymagania określone w tym zezwoleniu. Istotna jest przy tym treść samego zezwolenia z dnia 28 kwietnia 2010 r., albowiem z zezwolenia tego będzie wynikało, czy obejmuje ono zakaz umieszczania w przedmiotowym schronisku dla bezdomnych zwierząt także zwierząt wyłapanych poza terenem Gminy, a nadto z zezwolenia powinny wynikać warunki prowadzenia omawianej działalności. Treść zezwolenia powinna być skonfrontowana z działalnością faktycznie podejmowaną przez przedsiębiorcę. Wymaga to jednak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, którego organ w przedmiotowej sprawie nie przeprowadził. Wyjaśnienia zatem

wymaga między innymi to, czy przedmiotowe schronisko dla zwierząt zapewnia wymagane stosownymi przepisami prawa i zezwoleniem warunki dla umieszczenia w nim i objęcia stosowną opieką rzeczywiście umieszczonej tam liczby bezdomnych zwierząt, w tym także jaka jest liczba zwierząt umieszczonych w schronisku, a wylapanych z terenu Gminy, a ile zwierząt wylapanych spoza terenu tej gminy zostało umieszczonych w schronisku. Pamiętać bowiem należy, że zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. j ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, działalność polegająca na prowadzeniu schroniska dla zwierząt jest działalnością nadzorowaną przez służby weterynaryjne, w ściśle określonym reżimie ustawowym oraz aktów wykonawczych.

Organ pierwszej instancji poprzestał jedynie na stwierdzeniu, iż firma działa na terenie gmin sąsiednich na podstawie udzielonych zezwoleń na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na podstawie umów na odławianie bezdomnych zwierząt. Ustalono, na podstawie Opinii Inspekcji Weterynaryjnej Powiatowego Lekarza Weterynarii w Lęborku z dnia 28 maja 2018 roku, iż schronisko pozostaje pod stałym nadzorem Inspekcji Weterynaryjnej w Lęborku, jest kontrolowane minimum 2 razy w roku pod kątem spełniania wymagań określonych w ustawie o ochronie zwierząt i Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schroniska dla zwierząt. Z opinii wynika, iż wszelkie nieprawidłowości w funkcjonowaniu schroniska są dokumentowane w protokołach kontroli, wydawane są decyzje administracyjne. Schronisko przewidziane jest na maksymalną obsadę 65 psów i 25 kotów. W następnym zdaniu stwierdził jednak, że w toku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu schroniska, przebywające w schronisku psy i koty są w dobrej kondycji, pomieszczenia dla zwierząt, boksy, wybiegi oraz infrastruktura zapewniają prawidłowe utrzymanie dobrostanu zwierząt. Dokumentacja prowadzona przez właściciela schroniska dotycząca schroniska w zakresie spójności danych zwierząt odławianych, a przebywających w schronisku oraz przejrzystości dokonywanych zapisów w rejestrze psów i kotów nie budzi zastrzeżeń i jest prowadzona na bieżąco. Ogólnie stan schroniska (pomieszczeń, stan utrzymywania zwierząt, dokumentacja) można uznać jako dobry. Organ ustalił, że schronisko zapewnia wymagane stosownymi przepisami prawa i zezwoleniem warunki dla umieszczenia w nim i objęcia stosowną opieką rzeczywiście umieszczonej tam liczby bezdomnych zwierząt. Nie wskazano jednak ile z tych zwierząt pochodzi z Gminy Nowa Wieś Lęborska, a ile z terenów innych gmin. Organ powołał się na umowy oraz decyzje, na podstawie których przedmiotowe schronisko dla bezdomnych zwierząt przejęło część zadań własnych kilku sąsiednich gmin, co nie jest wystarczające dla oceny, czy przedsiębiorca prowadzący to schronisko nie narusza warunków udzielonego zezwolenia. Dla rozpatrzenia sprawy niezbędnym jest jednak dokonanie analizy w/w umów i decyzji, ewentualnie uzupełnienie materiału dowodowego o inne umowy i decyzje, dotyczące prowadzenia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Dopiero na tej podstawie możliwe będzie dokonanie oceny, czy udzielone zezwolenie obejmuje warunki dla liczby bezdomnych zwierząt umieszczonych w przedmiotowym schronisku, jak również czy umieszczanie w schronisku bezdomnych zwierząt wylapywanych na podstawie innych zezwoleń, czy też w oparciu o zawarte z innymi gminami umowy, narusza warunki zezwolenia wydanego przez Wójta Gminy. Takiej analizy w zaskarżonej decyzji zabrakło.

Reasumując, Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdza, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia art. 153 ustawy z dnia 30.08.2002r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepis ten stanowi, iż ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.

Brak analizy w kierunku rozstrzygnięcia, czy faktycznie prowadzący schronisko naruszył warunki udzielonego mu przez gminę zezwolenia wskazuje także na naruszenie art. 7 i art. 77 § 1 kpa, które to przepisy wymagają, aby organ administracji publicznej dokładnie ustalił stan faktyczny sprawy w oparciu o wyczerpująco zebrany materiał dowodowy. Ocena dokonana przez organ jest dowolna i narusza wyrażoną w art. 80 kpa zasadę swobodnej oceny dowodów. Dokonana przez organ ocena dowodów może być zaakceptowana dopiero gdy materiał dowodowy został wyczerpująco zebrany. Ustalenia faktyczne oraz ocena zgromadzonego materiału dowodowego wraz odniesieniem się do treści przepisów prawa materialnego powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu

faktycznym i prawnym decyzji, czego w przedmiotowej sprawie zabrakło. Tym samym decyzja narusza art. 107 § 1 i 3 kpa.

Z uwagi na powyższe, podjęcie decyzji przez organ pierwszej instancji bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego nie może być sanowane w postępowaniu odwoławczym, ponieważ naruszałoby to zasadę dwuinstancyjności, której istota polega na dwukrotnym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. W takim przypadku organ drugiej instancji ma tylko kompetencje kasacyjne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 stycznia 2009r., sygn. akt III SA/Gd 349/08)

Zatem ze względu na opisaną wadliwość przeprowadzonego postępowania administracyjnego, przy uwzględnieniu faktu, iż to na organie administracji spoczywa obowiązek dokonania jej oceny pod kątem zgodności z przepisami prawa, konieczne stało się uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W świetle powyższego, rzeczą Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska, przy ponownym rozpoznaniu sprawy będzie wydanie decyzji przy uwzględnieniu wskazanych wyżej uwag.

Tym samym w ocenie Kolegium zaskarżoną decyzję należało uchylić sprawę przekazać do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji

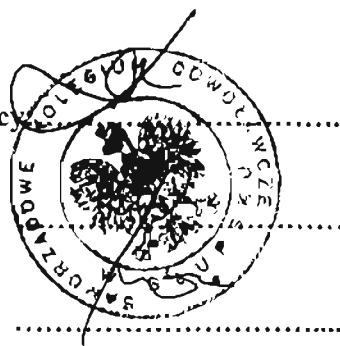
Decyzja niniejsza jest ostateczna

Pouczenie:

- 1) Od decyzji przysługuje stronie sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku wnoszony za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku (76-200 Słupsk, ul. Jana Pawła II 1) w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.
- 2) Wpis stały od sprzeciwu wynosi 100 zł, płatny gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego lub na rachunek bankowy tego sądu
- 3) Strona wnosząca sprzeciw może zwrócić się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych albo o przyznanie pomocy prawnej.

Przewodniczący

Członkowie:



Otrzymują:

1. Ośrodek Tresury Psów, Sławomir Twardziak Hotel i Schronisko dla psów
2. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
3. Wójt Gminy Nowa Wieś Lęborska
4. a/a