

Sygn. akt II SA/Gd 505/16

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 16 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Katarzyna Krzysztofowicz
Sędziowie:	Sędzia WSA Jolanta Górka Sędzia WSA Dariusz Kurkiewicz (spr.)
Protokolant	Asystent sędziego Krzysztof Pobjewski

po rozpoznaniu w dniu 16 listopada 2016 r. w Gdańsku na rozprawie
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku
z dnia 2 grudnia 2015 r. nr SKO.463.11.2015

w przedmiocie wydania decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia na świadczenie usług
w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla
bezdomnych zwierząt

uchyla zaskarżoną decyzję.



Na oryginalne właściwe podpisy

Za zgodność
STARSZY
SEKRETIARZ SĄDOWY

Maria Sankiewicz

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku z dnia 2 grudnia 2015 r., nr SKO.463.11.2015, utrzymującą w mocy decyzję Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska z dnia 9 października 2015 r., Nr RR.6233.2.2015, o odmowie wydania decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia z dnia 28 kwietnia 2010 r. Ośrodkowi Tresury Psów Sławomir Twardziel 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.

Zaskarżoną decyzję podjęto w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Decyzją z dnia 9 października 2015 r. Wójt Gminy Nowa Wieś Lęborska odmówił wydania decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska nr 1/2010 z dnia 28 kwietnia 2010 r. zezwalającej Ośrodkowi Tresury Psów Sławomir Twardziak Hotel i Schronisko dla psów w Małoszycach na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Nowa Wieś Lęborska. W uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia organ wskazał, że wniosek o cofnięcie zezwolenia złożyło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie podnosząc, że przedsiębiorca narusza warunki udzielonego zezwolenia przyjmując do schroniska zwierzęta spoza granic gminy Nowa Wieś Lęborska. Wobec powyższego organ wszczął z urzędu postępowanie w sprawie cofnięcia udzielonego zezwolenia. W trakcie przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono, że przedsiębiorca działa na terenie sąsiednich gmin na podstawie udzielonych zezwoleń na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na podstawie umów na odławianie bezdomnych zwierząt. Dokonując systematycznych kontroli schroniska organ nie stwierdził nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. W ocenie Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska umieszczanie w prowadzonym schronisku dla bezdomnych zwierząt psów wyłapywanych na terenie innych gmin nie narusza warunków zezwolenia i nie może prowadzić do wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia.

W odwołaniu od tej decyzji Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie domagało się jej uchylenia w całości. Wskazano na naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia, w sytuacji kiedy przedsiębiorca, który je uzyskał, w sposób rażący i od lat dopuszcza się naruszania warunków określonych w zezwoleniu. Na potwierdzenie swoich zarzutów Stowarzyszenie przywołało treść wyroku NSA w Warszawie z dnia 17 marca 2015r. sygn. akt. II OSK 2136/13, w którym sąd zdefiniował pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, jako obszar gminy wymieniony w wydanym zezwoleniu.

Rozpoznając odwołanie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Słupsku utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Kolegium wyjaśniło, że zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. Jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych 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 (art. 9 ust. 2 powołanej ustawy). W oparciu o powołane przepisy oraz treść wyroku NSA w sprawie o sygn. akt II OSK 2136/13, Kolegium wyjaśniło, że składając wniosek o cofnięcie zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska nr 1/2010 z dnia 28 kwietnia 2010 r., Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie nie dostrzegło, że zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy, cofnięcie zezwolenia musi zostać poprzedzone wezwaniem przedsiębiorcy przez organ administracji do niezwłocznego zaniechania naruszania warunków udzielonego zezwolenia. Samo twierdzenie przez w/w Stowarzyszenie, że przedsiębiorca narusza warunki udzielonego zezwolenia nie stanowi przesłanki uzasadniającej wydanie przez organ administracji decyzji o cofnięciu zezwolenia. Konieczność cofnięcia udzielonego zezwolenia nastąpiłaby dopiero w sytuacji, gdy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i dowodowego, organ I instancji stwierdziłby w sposób niebudzący wątpliwości naruszenie przez przedsiębiorcę warunków udzielonego zezwolenia, a naruszenie to nie ustałoby po pisemnym wezwaniu przedsiębiorcy do zaniechania naruszenia warunków zezwolenia.

W ocenie Kolegium wniosek Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, który wpłynął do Urzędu Gminy Nowa Wieś Lęborska w dniu 10 sierpnia 2015r. stanowi jedynie

podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego w celu ustalenia czy przedsiębiorca posiadający stosowne zezwolenie w istocie narusza jego warunki, czy też nie. Jeśli po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego organ stwierdził, że nie doszło do naruszenia warunków wydanego zezwolenia, winien wydać decyzję odmawiającą cofnięcia zezwolenia, jak miało to miejsce w przedmiotowej sprawie.

Według Kolegium w materiale dowodowym znajduje się pismo Ośrodka Tresury Psów - Bajer Sławomir Twardziak - Hotel i Schronisko dla Psów, datowane na dzień 9 września 2015 r., w załączeniu do którego przedsiębiorca przedłożył następujące kserokopie decyzji zezwalających oraz umów zawartych na odławianie bezdomnych zwierząt z terenu innych gmin:

- Umowa nr 3/2015 zawarta w dniu 2 stycznia 2015r. z Gminą Cewice okres obowiązywania od 1 stycznia 2015r. do 31 grudnia 2015r.,
- Umowa nr 1.2015.IN.MO zawarta w dniu 2 stycznia 2015r. z Gminą Miasto Reda okres obowiązywania od 2 stycznia 2015r. do 31 grudnia 2015r.,
- Umowa nr 274/2014 zawarta w dniu 31 grudnia 2014r. z Gminą Potęgowo okres obowiązywania od 1 stycznia 2015r. do 31 grudnia 2015r.,
- Umowa Nr GI.272.5.2015.WU zawarta w dniu 31 sierpnia 2015r. z Gminą Czarna Dąbrówka okres obowiązywania od 1 września 2015r. do 31 sierpnia 2017r.,
- Decyzja Nr 1/2015 z dnia 25 sierpnia 2015r. Znak GI.6233.1.2015.WU wydana przez Wójta Gminy Czarna Dąbrówka zezwalająca przedsiębiorcy na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,
- Decyzja Nr 1/2013 z dnia 22 października 2013r. Znak ZGO.6140.3.2013 wydana przez Wójta Gminy Cewice zezwalająca przedsiębiorcy na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,
- Decyzja Znak OSG.6140.7.2013.P z dnia 2 lipca 2013r. wydana przez Burmistrza Miasta Lęborka zezwalająca przedsiębiorcy na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,
- Certyfikat Uczciwości wystawiony w dniu 13 sierpnia 2015r. w Poznaniu przez Dyrektora Programu Certyfikat Uczciwości Nr certyfikatu 715308090.

W ocenie Kolegium powyższy materiał dowodowy prowadzi do wniosku, że przedsiębiorca odławiając bezdomne zwierzęta z terenów innych gmin niż Gmina Nowa Wieś Lęborska, wbrew twierdzeniom Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, nie narusza warunków zezwolenia określonego decyzją Wójta Gminy

Nowa Wieś Lęborska nr 1/2010 z dnia 28 kwietnia 2010r., a tym samym brak jest podstaw faktycznych i prawnych do uwzględnienia odwołania strony.

W skardze na powyższą decyzję zarzucono naruszenie przepisów art. 1, 8, 11 i 107 k.p.a. poprzez brak zawarcia w decyzji uzasadnienia dla podjętego rozstrzygnięcia oraz art. 138 § 2 k.p.a. poprzez utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji, pomimo iż została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: u.c.p.g.). Z uzasadnienia skargi wynika, że Kolegium w ogóle nie uzasadniło rozstrzygnięcia zawartego w decyzji i nie dopatrzyło się, że decyzja wydana została z naruszeniem art. 9 ust. 2 u.c.p.g. Według skarżącego Stowarzyszenia fakt, że przedsiębiorca zawarł umowy cywilno-prawne z szeregiem ościennych gmin nie świadczy o tym, że działał w zakresie udzielonego mu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Wręcz przeciwnie, zawarcie i wykonywanie takich umów świadczy o tym, że naruszył warunki udzielonego mu zezwolenia. Odmienne rozumowanie Kolegium jest nie do przyjęcia.

U.c.p.g. przewiduje wydawanie przedsiębiorcom zezwoleń na działalność w zakresie „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, lecz nie precyzuje na czym owa działalność miałyby polegać. Z pewnością jednak nieprawidłowym jest wnioskowanie o działaniu S. Twardziaka w zgodzie z udzielonym zezwoleniem na prowadzenie schroniska z faktu, że szereg gmin udzieliło mu zezwolenia na działalność w zakresie „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, bowiem przedmiot i zakres obu tych rodzajów zezwoleń nie mają za sobą żadnego związku, gdyż „ochrona przed bezdomnymi zwierzętami” nie ma nic wspólnego z ich „wyłapywaniem” (względnie „odławianiem”) do schronisk, o jakim mowa w przepisach ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwanej dalej: u.o.z.), z następujących powodów:

- Wyłapywanie bezdomnych zwierząt nie jest działalnością regulowaną i nie wymaga zezwolenia organu gminy, co wynika wprost z treści § 5 ust 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt;
- Zadanie gminy „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w przepisach odrębnych” zostało przez ustawodawcę usunięte z katalogu zadań gmin na mocy art. 2 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach (czego ani gminy, ani SKO zdają się nie zauważać), zatem nie pozostaje aktualnie w żadnym związku z zadaniem określonym w u.o.z. jako „zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wyłapywanie”;

- Łączenie wyłapywania bezdomnych zwierząt celem umieszczenia ich w schronisku z „ochroną przed bezdomnymi zwierzętami” nie ma żadnych podstaw logicznych ani prawnych. Wyłapywanie bezdomnych zwierząt i umieszczanie ich w schroniskach jest zadaniem własnym gmin określonym w u.o.z. Celem i dobrem chronionym w tak określonym zadaniu jest dobro samych wyłapywanych zwierząt, a nie jakieś inne dobro, które trzeba chronić przed nimi, szczególnie, że schroniska dla zwierząt definiowane są w u.o.z. jako miejsca opieki nad nimi, a nie ochrony przed nimi.

Według skarżącego Stowarzyszenia materiał dowodowy, na który powołuje się SKO nie uzasadnia tezy orzeczenia, że S. Twardziak odławiając bezdomne zwierzęta z terenów gmin innych niż Gmina Nowa Wieś Lęborska, nie naruszył warunków udzielonego mu zezwolenia na prowadzenie schroniska.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Słupsku wniosło o jej oddalenie podtrzymując swoje stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem skargi jest decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w sprawie odmowy cofnięcia przez Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska zezwolenia na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 14 u.c.p.g. gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapobiegają bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt. Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 u.c.p.g. na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami

oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wymagane jest uzyskanie zezwolenia.

Przepis art. 9 ust. 1 u.c.p.g. określa, iż zezwolenie, o którym wyżej mowa powinno zawierać:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy;
- 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem;
- 3) termin podjęcia działalności;
- 4) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem;
- 5) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem;

6) 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.

Z kolei art. 9 ust. 2 u.c.p.g. stanowi, że jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych 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.

Jak wynika z akt sprawy Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie (dalej jako „skarżący”) wystąpiło do Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska o cofnięcie zezwolenia udzielonego decyzją tego organu z dnia 28 kwietnia 2010 r. nr 1/2010 na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt przez Ośrodek Tresury Psów Sławomir Twardziak Hotel i Schronisko dla psów w Małoszycach na terenie Gminy Nowa Wieś Lęborska z tej przyczyny, iż przedsiębiorca narusza warunki udzielonego zezwolenia przyjmując do schroniska zwierzęta spoza granic gminy Nowa Wieś Lęborska.

Z lakonicznego uzasadnienia decyzji organu I instancji wynika, że „firma działa na terenie gmin sąsiednich na podstawie udzielonych zezwoleń na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na podstawie umów o odławianie bezdomnych zwierząt. Samo umieszczanie w prowadzonym schronisku dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Nowa Wieś Lęborska psów wyłapanych na terenie innych gmin nie narusza warunków zezwolenia, o ile schronisko prowadzone jest zgodnie z wymaganiami określonymi w zezwoleniu, a przebywające w nim zwierzęta mają

zapewnione odpowiednie warunki i opiekę. Organ dokonuje systematycznej kontroli w zakresie prowadzenia schroniska i nie ma zastrzeżeń do prowadzonej działalności”.

Sąd zauważa, iż organ I instancji oceniając przesłanki cofnięcia zezwolenia odniósł się do wskazanej przez skarżącego okoliczności umieszczenia w schronisku psów wyłapywanych na terenie innych gmin. Natomiast organ odwoławczy obszernie cytując uzasadnienie wydanego w innej sprawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 i odnosząc się do przedstawionej tam definicji „obszaru działalności objętej zezwoleniem” stwierdził, że „*p. Sławomir Twardziak prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Ośrodek Tresury Psów - Bajer Sławomir Twardziak - Hotel i Schronisko dla psów z siedzibą w Małoszycach (...) odławiając bezdomne zwierzęta z terenów innych gmin niż Gmina Nowa Wieś Lęborska, wbrew twierdzeniom Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, nie narusza warunków zezwolenia ...*”. Zatem w ocenie Sądu organ odwoławczy oceniając przesłankę cofnięcia zezwolenia zbadał inną okoliczność od badanej przez organ I instancji. Czym innym jest bowiem umieszczenie w prowadzonym schronisku dla bezdomnych zwierząt na terenie gminy Nowa Wieś Lęborska psów wyłapywanych na terenie innych gmin (kwestia oceniana przez organ I instancji), a czym innym jest odławianie bezdomnych zwierząt z terenów innych gmin niż Gmina Nowa Wieś Lęborska (przedmiot rozważań organu odwoławczego). Samorządowe Kolegium Odwoławcze w zaskarżonej decyzji w ogóle nie poddało ocenie kwestii, która była przedmiotem badania przez organ I instancji jako przesłanka ewentualnego cofnięcia zezwolenia na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. To zdaniem Sądu spowodowało naruszenie przez organ odwoławczy przepisów art. 107 § 3 w związku z art. 140 oraz art. 127 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

Należy mieć bowiem na uwadze, że odwołanie stanowi środek umożliwiający stronie postępowania administracyjnego pełną weryfikację nieostatecznej decyzji organu I instancji przez organ odwoławczy. Zatem organ odwoławczy poddając kontroli zaskarżoną decyzję winien dokonać jej kompleksowej oceny obejmującej również argumentację organu I instancji, która stanowiła podstawę podjętego przez ten organ rozstrzygnięcia. Ocena ta winna być przedstawiona w uzasadnieniu decyzji organu odwoławczego.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze uwzględni przedstawione wyżej stanowisko Sądu.

Jednocześnie zauważa się, iż w aktach sprawy przesłanych Sądowi brak decyzji Wójta Gminy Nowa Wieś Lęborska z dnia 28 kwietnia 2010 r. nr 1/2010 zezwalającej na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt przez Ośrodek Tresury Psów Sławomir Twardziak Hotel i Schronisko dla psów w Małoszycach na terenie Gminy Nowa Wieś Lęborska. Brak tej decyzji uniemożliwia rozpoznanie sprawy na podstawie art. 9 ust. 2 u.c.p.g.

A zatem przed ponownym rozpatrzeniem sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze podejmie czynności w celu uzupełnienia akt sprawy o wzmiankowany dokument.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj.: Dz.U. z 2016 r., poz. 718) orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność

STARSZY
SEKRETARZ SĄDOWY

Maria Sankiewicz