



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 października 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Sędzia WSA Alicja Jaszczyk-Sikora

Sędzia WSA Katarzyna Matczak

Sędzia WSA Piotr Chybicki (spr.)

Protokolant St. sekretarz sądowy Grażyna Wojtysek
po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 października 2017 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie
z dnia 18 maja 2017 r. nr SKO.63.9.2017
w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony
przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt

- 1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu I instancji z dnia 30 grudnia 2016 r.;**
- 2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie na rzecz skarżącego Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 200 zł (dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 18 maja 2017 r., nr SKO.63.9.2017, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie (dalej jako Kolegium), działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm. – dalej jako u.c.p.g.) oraz art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm., dalej jako: k.p.a.), po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt od decyzji z dnia 30 grudnia 2016 r., znak: RiGN.6140.07.1.2016, wydanej z upoważnienia Burmistrza Białej Piskiej przez Zastępcę Burmistrza w sprawie odmowy cofnięcia zezwolenia udzielonego Grażynie Jadwidze Dworakowskiej decyzją Burmistrza Białej Piskiej z dnia 1 lipca 2008 r., znak: BiRG 7080-1/08, zezwalającą na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie obszaru administracyjnego Gminy Biała Piska oraz prowadzenie własnego schroniska dla bezdomnych zwierząt, utrzymało decyzję w całości w mocy.

Zakwestionowana decyzja została wydana w następującym stanie faktycznym.

Pismem z dnia 10 września 2016 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt zwróciło się do Burmistrza Białej Piskiej o wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Białej Piskiej z dnia 1 lipca 2008 r., zezwalającą Grażynie Jadwidze Dworakowskiej na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, z powodu naruszania przez przedsiębiorcę warunków zezwolenia, tj. prowadzenia działalności schroniska dla zwierząt poza obszarem wynikającym z zezwolenia oraz bez zgłoszenia właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii. Wskazano, iż przedsiębiorca Grażyna Jadwiga Dworakowska prowadzi schronisko dla bezdomnych zwierząt poza obszarem wynikającym z udzielonego jej zezwolenia. Świadczy o tym gminna informacja publiczna, z której wynika, że prowadząc schronisko w Radysach, tylko w 2015 r. przedsiębiorca ten współpracował z min. 15 gminami z 3 województw, wskutek czego, wbrew zapisom zezwolenia, przyjął min. 70 psów spoza terenu Gminy Biała Piska.

Decyzją z dnia 30 grudnia 2016 r., znak: RiGN.6140.07.1.2016, Burmistrz Białej Piskiej odmówił cofnięcia udzielonego Grażynie Jadwidze Dworakowskiej zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie obszaru administracyjnego Gminy Biała Piska oraz prowadzenie własnego schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13. W uzasadnieniu wskazał, że

pojęcie „obszar działalności” nie jest definiowane jednolicie. W ocenie organu pojęcie to powinno odnosić się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką w schronisku, a nie wyłącznie do miejsca schroniska jako obiektu prowadzenia działalności, której zadaniem jest zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom. Podał, że w jego ocenie zarzut prowadzenia działalności poza obszarem wynikającym z zezwolenia jest niezasadny. Wyjaśnił, że Gmina Biała Piska spotyka się często z problemem bezpańskich psów z terenów gmin sąsiadujących i zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rozwiązuje ten problem, nie zważając na pochodzenie tych zwierząt. Odnośnie zarzutu braku zgłoszenia właściwemu miejscowo powiatowemu lekarzowi weterynarii nadmienił, że w trakcie prowadzonego postępowania Grażyna Jadwiga Dworakowska i Zygmunt Dworakowski zorganizowali swoją dotychczasową działalność w formie spółki cywilnej. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Piszcu decyzją z dnia 7 listopada 2016 r. nadał spółce cywilnej weterynaryjny numer identyfikacyjny. Z uzasadnienia tej decyzji wynika, że podmiot, który został utworzony, w dalszym ciągu spełnia wymagania do wykorzystywania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nie przeznaczonych do spożycia przez ludzi. W ocenie organu przedsiębiorca nie przekracza ram prowadzenia działalności określonej w zezwoleniu, określa ono bowiem obszar Gminy Biała Piska, jako miejsce prowadzenia schroniska. Nigdzie natomiast nie jest wymagane, aby bezdomne zwierzęta pochodziły tylko i wyłącznie z terenu Gminy Biała Piska. Burmistrz Białej Piskiej nie wzywał wcześniej do zaniechania naruszeń warunków określonych w zezwoleniu. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach organ cofa zezwolenie dopiero wówczas, gdy przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza obowiązki określone w wezwaniu. Obecnie spółka cywilna prowadzi działalność nadzorowaną polegającą na prowadzeniu schroniska dla zwierząt z nadanym weterynaryjnym numerem identyfikacyjnym.

Od wskazanej powyżej decyzji odwołanie wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt. Decyzji zarzuciło naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia w sytuacji, kiedy przedsiębiorca który je uzyskał, w sposób rażący od lat dopuszcza się naruszania warunków określonych w zezwoleniu. Stowarzyszenie wskazało, że decyzja organu opiera się na językowej wykładni pojęcia "schronisko dla bezdomnych zwierząt" i prowadzi do konkluzji, że jest to instytucja działająca w celu zapewnienia zwierzętom opieki. Taka wykładnia jest bezpodstawną, jako, że nie sposób wskazać w ustawie o czystości i porządku w gminach żadnych przesłanek do przypisywania schroniskom

dla zwierząt statusu "instytucji" - w jakimkolwiek znaczeniu tego pojęcia. Nadto, domniemywanie opiekuńczego celu działania schronisk poprzez zabieg semantyczny skojarzenia wyrazów "schronienie" z "opieką" jest czystą grą słów, w sytuacji gdy terminy te mają swoiste utrwalone znaczenie w praktyce i przepisach administracyjnych, dotyczących gospodarki komunalnej. Niewątpliwym – w ocenie Stowarzyszenia - jest, że obszar działalności schroniska dla zwierząt, na którą zezwała decyzja Burmistrza Białej Piskiej z dnia 1 lipca 2008 r. określony został jako teren Gminy Biała Piska. Z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że "obszar prowadzenia schroniska" odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt umieszczonych następnie w schronisku. Zgodnie z informacją inspekcji weterynaryjnej małżonkowie Zygmunt i Grażyna Jadwiga Dworakowscy, prowadzący wspólnie schronisko w Radysach, od lat współpracują z ponad 100 gminami z 5 województw, wskutek czego, wbrew zapisom zezwolenia, przyjmują około 1000 psów rocznie spoza gminy Biała Piska. W świetle powyższego oczywistym jest naruszenie przez organ I instancji art. 9 ust. 2 wskazanej ustawy poprzez odmowę cofnięcia zezwolenia w sytuacji, kiedy organ ma świadomość, że przedsiębiorca, który je uzyskał w sposób rażący i od lat nie wypełnia określonych w nim warunków. Tymczasem prawidłowo organ winien wezwać przedsiębiorcę do zaniechania naruszenia tych warunków, a w przypadku braku reakcji cofnąć zezwolenie. Dodało, że schronisko w Radysach nie działa w celu opieki nad zgromadzonymi tam zwierzętami. Świadczy o tym m.in. wysoka śmiertelność (45% przyjętych zwierząt, wobec 11 % średniej krajowej) i nieznany, nierejestrowany rozród zwierząt, co wynika z raportów inspekcji weterynaryjnej.

W uzasadnieniu decyzji z dnia 18 maja 2017 r. Kolegium podniosło, że organ pierwszej instancji wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13. Powyższe nastąpiło w związku z pismem Stowarzyszenia Obrona Zwierząt wskazującym, że przedsiębiorca prowadzący schronisko przyjmuje do niego zwierzęta pochodzące spoza granic gminy, której organ udzielił zezwolenia oraz, że nie dopełnił obowiązku zgłoszenia w formie pisemnej zamiaru prowadzenia działalności polegającej na prowadzeniu schroniska właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii. Wskazało, że decyzja z dnia 1 lipca 2008 r. nie zawiera zapisu wskazującego wprost, że zwierzęta znajdujące się w schronisku dla bezdomnych zwierząt w Radysach mają pochodzić tylko i wyłącznie z terenu Gminy Biała Piska, jak również nie zawiera zakazu zawierania umów na przyjmowanie zwierząt z innych gmin niż gmina, na której terenie znajduje się schronisko. W § 1 decyzji z dnia 1 lipca 2008 r. określono obszar działalności podmiotu,

który wystąpił o wydanie zezwolenia poprzez wskazanie, że działalność ta będzie prowadzona na terenie obszaru administracyjnego Gminy. Dlatego przyjmowanie do schroniska zwierząt spoza terenu tej gminy nie stanowi naruszenia postanowień zezwolenia. Warunki określone w zezwoleniu nie zawierają bowiem zapisu ograniczającego czy też wprowadzającego wyłączość w zakresie przyjmowania zwierząt jedynie z Gminy Biała Piska. Kolegium wskazało, że należy odróżnić w tym przypadku sytuację określoną w art. 9 ust. 2 ustawy, tj. niewypełnianie warunków określonych w zezwoleniu uzasadniające jego cofnięcie od działania bez zezwolenia, którego konsekwencje określone zostały w art. 10 ustawy, stanowiącym, że kto prowadzi działalność określoną w art. 7 bez zezwolenia podlega karze aresztu lub karze grzywny. Taka sytuacja miałaby jednak miejsce wyłącznie wówczas gdyby przedsiębiorca prowadził na terenie innych gmin działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami bez zezwolenia, co nie ma znaczenia z punktu widzenia niniejszej sprawy. Dalej Kolegium argumentowało odnosząc się do naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014, poz. 1539 ze zm.), który stanowi, że podjęcie działalności nadzorowanej prowadzenia schronisk dla zwierząt dozwolone jest po uprzednim zgłoszeniu, w formie pisemnej, zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia, że powyższa kwestia została wyjaśniona przez Burmistrza Białej Piskiej w uzasadnieniu decyzji. Wynika z niej, że podmiot prowadzący schronisko (spółka cywilna) ma nadany weterynaryjny numer identyfikacyjny. Niemniej jednak w ocenie Kolegium samo wskazanie w decyzji (§ 2 pkt 3) obowiązku przestrzegania szeregu regulacji prawnych, w tym ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt nie przenosi na podmiot wydający zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt kompetencji, które zostały zastrzeżone wskazaną powyżej ustawą dla powiatowego lekarza weterynarii. Podkreślono przy tym, że obowiązek zgłoszenia zamiaru prowadzenia działalności nadzorowanej (art. 5 ustawy) wynika w tym przypadku z mocy przepisu, a nie decyzji o zezwoleniu na prowadzenie schroniska, zaś zapis zawarty w decyzji w tym zakresie miał charakter jedynie informacyjny.

Skargę na decyzję Kolegium wywiodło do tut. Sądu Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie zarzucając jej naruszenie:

- art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. poprzez dokonanie błędnej wykładni pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem” zawartego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu

czystości i porządku w gminach, co skutkowało brakiem analizy w kierunku rozstrzygnięcia, czy prowadzący schronisko dla zwierząt w Radysach naruszył warunki udzielonego mu zezwolenia;

- art. 138 § 2 k.p.a. poprzez utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji, pomimo że została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W odpowiedzi na skargę Kolegium wniosło o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta co do zasady sprawowana jest pod względem zgodności z prawem.

Wojewódzki sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną - art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.). Oznacza to między innymi, że sąd nie może w ocenie legalności zaskarżonej decyzji ograniczać się jedynie do zarzutów sformułowanych w skardze, ale także powinien wadliwości kontrolowanego aktu podnosić z urzędu.

W świetle prezentowanych powyżej kryteriów oceny legalności aktu administracyjnego skarga zasługuje na uwzględnienie. Oceniając bowiem zaskarżone decyzje Sąd uznał, że zostały wydane z naruszeniem prawa materialnego (art. 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 u.c.p.g.) poprzez jego błędną wykładnię, które miało wpływ na wynik sprawy oraz z naruszeniem przepisów postępowania (art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 i art. 80 k.p.a.), które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Materialnoprawną podstawą rozstrzygnięcia stanowił art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowiący, 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.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że prawomocnym wyrokiem z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. II SA/OI 605/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie z dnia 19 lutego 2016 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz schroniska dla bezdomnych zwierząt. W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd wskazał, że decyzją z dnia 1 lipca 2008 r. Burmistrz Białej Piskiej orzekł o zezwoleniu Grażynie Jadwidze Dworakowskiej prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą "Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt" z siedzibą w miejscowości Radysy 13, gm. Biała Piska na: prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, na terenie obszaru administracyjnego Gminy Biała Piska oraz prowadzenie własnego schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13. Podając motywy rozstrzygnięcia Sąd wskazał, że „nie sposób podzielić stanowiska skarżącej, że w sprawie tej pominięta została okoliczność, iż w decyzji Burmistrza Białej Piskiej, której dotyczyło postępowanie nieważnościowe w ogóle brak jest określenia obszaru działalności schroniska, pozostaje wyjaśnić, że wbrew takiemu stanowisku, w § 1 decyzji z dnia 1 lipca 2008 r. określono obszar działalności podmiotu, który wystąpił o wydanie zezwolenia poprzez wskazanie, że działalność ta będzie prowadzona na terenie obszaru administracyjnego Gminy Biała Piska”.

Zgodnie z treścią art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia. Przez ocenę prawną rozumie się wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich zastosowania w rozpoznanej sprawie. Pojęcie to obejmuje zarówno krytykę sposobu zastosowania normy prawnej w zaskarżonym akcie, jak i wyjaśnienie, dlaczego stosowanie tej normy przez organ, który wydał dany akt zostało uznane za błędne, bądź za prawidłowe. Natomiast wskazania co do dalszego postępowania dotyczą sposobu działania w toku ponownego rozpoznania sprawy i mają na celu uniknięcie błędów już popełnionych oraz wskazanie kierunku, w którym powinno zmierzać przyszłe postępowanie dla uniknięcia jego wadliwości (zob. A. Kabat, B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Zakamycze 2005, s. 345). W orzecznictwie jednoznacznie stwierdza się także, że związanie sądu i organu oceną prawną wyrażoną w orzeczeniu sądu trwa w danej sprawie dopóty, dopóki nie zostanie ono uchylone lub zmienione lub nie ulegną

zmianie przepisy, czyniąc pogląd prawny nieaktualnym. Podobny skutek (tj. ustanie mocy wiążącej wspomnianej oceny), może spowodować zmiana (po wydaniu orzeczenia sądowego) istotnych okoliczności faktycznych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 1999 r., sygn. akt I SA 2019/98, ONSA 2000, nr 3, poz. 129). Zatem skutki wyroku sądu administracyjnego dotyczą każdego nowego postępowania prowadzonego w zakresie danej sprawy i obejmują zarówno postępowanie sądowoadministracyjne, w którym orzeczenie to zostało wydane; postępowanie administracyjne, w którym zapadło zaskarżone rozstrzygnięcie administracyjne; przyszłe postępowanie administracyjne, oraz ewentualne przyszłe postępowanie sądowoadministracyjne, w tym także przed NSA w przypadku ewentualnego rozpoznawania skargi kasacyjnej od ponownego wyroku sądu pierwszej instancji (v: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1230/08, publ. LEX 493588). Stąd skutkiem wyroku sądu administracyjnego w toku każdego z tych postępowań jest zakaz formułowania nowych ocen prawnych – sprzecznych z wyrażonym wcześniej przez sąd administracyjny poglądem, a sąd zobowiązany jest do podporządkowania się im w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania poprzez treść nowego wyroku. Ponadto, zgodnie z art. 170 p.p.s.a. orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Artykuł ten wprowadza zasadę, zgodnie z którą moc wiążąca wcześniejszego orzeczenia, w odniesieniu do sądów oznacza, że muszą one przyjmować, iż dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2008 r., sygn. akt I FSK 613/08, publ. LEX 551652). Twierdzenie powyższe pozostaje również aktualne w zakresie związania oceną prawną organu administracji publicznej, który wydał kwestionowane rozstrzygnięcie.

Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie nie wystąpiła żadna z okoliczności uzasadniających odstępnie od oceny prawnej wyrażonej w wyroku z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. II SA/OI 605/16. Stwierdzić zatem należy, że „przesądzona” została w powyższym wyroku kwestia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”. Sąd jednoznacznie bowiem stwierdził, że w § 1 decyzji z dnia 1 lipca 2008 r. określono obszar działalności podmiotu, który wystąpił o wydanie zezwolenia, poprzez wskazanie, że działalność ta będzie prowadzona na terenie obszaru administracyjnego Gminy Biała Piska. Dodatkowo Sąd wskazał, że w dalszych zapisach § 2, tj. pkt. 1, 2 i 9 odniesiono się do aktów prawa miejscowego w zakresie regulaminu utrzymania czystości

i porządku na terenie Gminy Biała Piska (uchwała z dnia 2 lutego 2006 r., nr XL/376/2006), i stwierdzono, że bezdomne zwierzęta z obszaru Gminy Biała Piska będą przewożone do Schroniska w Radysach nr 13". Zatem ocena wyrażona w powołanym wyroku jest nadal wiążąca na gruncie niniejszej sprawy. Powyższe oznacza, że orzekające w sprawie organy nie miały swobody orzeczniczej odnośnie interpretacji ustawowego zwrotu obszaru działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.p.c.g.), a ich powinnością - z uwagi na wyłożenie rozumienia przywołanego zwrotu języka prawnego w powyżej przywołanym wyroku tut. Sądu - była ocena, czy przyjmowanie do schroniska zwierząt spoza Gminy Biała Piska stanowi niewypełnienie, w rozumieniu art. 9 ust. 2 u.c.p.g., warunku przyjmowania zwierząt tylko z terenu rzeczonoj gminy. Oceny takowej, wskutek błędnej interpretacji wspomnianego przepisu, orzekające w sprawie organy nie dokonały, czyli do skutku nie oceniły wniosku Stowarzyszenia w aspekcie potencjalnej przesłanki cofnięcia zezwolenia.

Nadto w uzasadnieniu decyzji z dnia 30 grudnia 2016 r. organ I instancji argumentował, że „w trakcie prowadzonego postępowania Grażyna Jadwiga Dworakowska i Zygmunt Dworakowski zorganizowali swoją dotychczasową działalność w formie spółki cywilnej. Należy wskazać, że Powiatowy Lekarz Weterynarii w Piszu decyzją z dnia 7 listopada 2016 r., znak PIW.Z.540/2-5/2016, nadał ww. spółce weterynaryjny numer identyfikacyjny. Mając na uwadze powyższe okoliczności, na podstawie złożonego wniosku przez Grażynę Jadwigę Dworakowską i Zygmunta Dworakowskiego, Burmistrz Białej Piskiej decyzją z dnia 19 grudnia 2016 r., znak: RiGN.6140.08.01.2016, dokonał zmiany decyzji z dnia 1 lipca 2008 r., znak: BiRG 7080-1/08, obowiązującej do dnia 30 czerwca 2018 r., zezwalającej Grażynie Jadwidze Dworakowskiej na prowadzenie działalności gospodarczej pod nazwą Schronisko dla bezdomnych zwierząt z siedzibą w miejscowości Radysy 13, w zakresie zapisu dotyczącego adresata tej decyzji i ujęciu w jej brzmieniu dodatkowo jej męża Zygmunta Dworakowskiego, z którym obecnie prowadzą działalność gospodarczą w ramach spółki cywilnej". Natomiast w uzasadnieniu własnej decyzji Kolegium, odnosząc się do zarzutów Stowarzyszenia dotyczących naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt wskazało, że „kwestia ta została wyjaśniona przez Burmistrza Białej Piskiej w uzasadnieniu decyzji i wynika z niej, iż podmiot prowadzący schronisko (spółka cywilna) ma nadany weterynaryjny numer identyfikacyjny".

Sąd zauważa, że w aktach sprawy administracyjnej brak jest dokumentów na które powołują się organy. Mianowicie, w aktach administracyjnych nie ma

decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii w Piszcu z dnia 7 listopada 2016 r., znak PIW.Z.540/2-5/2016, jak też decyzji Burmistrza Białej Piskiej z dnia 19 grudnia 2016 r., znak: RiGN.6140.08.01.2016. Tym samym nie istniała możliwość zweryfikowania twierdzeń organów obu instancji, że doszło do zmiany decyzji z dnia 1 lipca 2008 r., jak też, że spółka uzyskała weterynaryjny numer identyfikacyjny. Obowiązkiem organu I instancji było zebranie całego materiału dowodowego, a rzeczą organu odwoławczego było w przypadku uchybienia powyższemu obowiązkowi żądanie jego uzupełnienia. Powyższym obowiązkom organy uchybiły. Takie postępowanie organów, w świetle przepisów regulujących postępowanie administracyjne, jest niedopuszczalne, co stanowi naruszenie wyrażonej w art. 7 k.p.a. zasady prawy obiektywnej oraz statuowanej przez art. 77 § 1 k.p.a. zasady oficjalności.

Orzekające w sprawie organy wprawdzie powołały się na fakt nadania przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Piszcu decyzją z dnia 7 listopada 2016 r., Grażynie Jadwidze Dworakowskiej i Zygmuntowi Dworakowskiemu spółce cywilnej weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego, lecz brak decyzyjnego nadania rzeczzonego numeru Grażynie Dworakowskiej, sprzed owej zmiany, w istocie nie oceniły, co w powiązaniu z brakiem oceny ewentualnego naruszenia warunku zezwolenia przyjmowania zwierząt tylko z Gminy Biała Piska prowadzi do zasadnej konkluzji, że ocena w aspekcie podniesionych przez Stowarzyszenie przesłanek cofnięcia zezwolenia całkowicie nie została dokonana.

Nadto, co istotne z punktu widzenia analizowanej sprawy, jest ocena, wpływu decyzji Burmistrza Białej Piskiej z dnia 19 grudnia 2016 r. zmieniającej własną decyzję z dnia 1 lipca 2008 r. w przedmiocie zezwalania Grażynie Jadwidze Dworakowskiej na prowadzenie działalności gospodarczej pod nazwą Schronisko dla bezdomnych zwierząt z siedzibą w miejscowości Radysy 13, w zakresie zapisu dotyczącego adresata tej decyzji i ujęciu w jej brzmieniu dodatkowo jej męża Zygmunta Dworakowskiego, na przedmiotowość (właściwie jej ewentualny brak) postępowania w przedmiocie cofnięcia zezwolenia. Przede wszystkim wyjaśnienia wymaga, czy zmiana ocenianej decyzji z dnia 1 lipca 2008r. w kierunku i zakresie powyżej wskazanym skutkowałą w istocie wyeliminowanie badanej decyzji z porządku prawnego z chwilą ustatecznienia się przywołanej decyzji zmieniającej z dnia 19 grudnia 2016r., ta zaś ocena uzależniona jest od poglądu w kwestii (nie)istotności określenia adresata decyzji, jako elementu składowego aktu administracyjnego. Tej oceny organy dokonają w pierwszej kolejności, jakło, że będzie ona następnie warunkowała przedmiot (jego brak) postępowania w niniejszej sprawie.

Reasumując Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że opisane powyżej uchybienia powodują, iż kwestionowane przez stronę skarżącą decyzje organów obu instancji zostały wydane z mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy naruszeniem przepisów postępowania art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a. Rozstrzygnięcia organów administracji publicznej nie mogą bowiem mieć charakteru dowolnego, lecz muszą być wynikiem dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy zgodnie z art. 7 k.p.a., wszechstronnego zebrania oraz rozpatrzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.) oraz jego oceny (art. 80 k.p.a.), co powinno znaleźć wyraz w uzasadnieniu decyzji odpowiadającym wymogom art. 107 § 3 k.p.a. W niniejszej sprawie organy obu instancji orzekały na podstawie niepełnego materiału dowodowego, gdyż nie zebrały niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy dowodów, jak również nie oceniły należycie wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności. W konsekwencji przyjąć należało, że materiał dowodowy, na jakim zostały oparte rozstrzygnięcia organów obu instancji, był niekompletny. Niekompletny materiał dowodowy nie może stać się podstawą prawidłowych ustaleń faktycznych, a tylko dokładnie ustalony stan faktyczny sprawy może być podstawą do zastosowania odpowiednich norm prawa materialnego. Z tych względów uznać należało, że rozstrzygnięcia organów obu instancji - oparte na niekompletnym materiale dowodowym - są nieprawidłowe i nie mogą się ostać. Nadto, jak podano, organy błędnie zinterpretowały art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.

Wskazania co do dalszego postępowania wynikają z oceny prawnej wyroku.

Z tych przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c w zw. z art. 135 p.p.s.a., uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji.

Oдноśnie kosztów postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. zasądzając od organu odwoławczego na rzecz strony skarżącej zwrot uiszczonego wpisu od skargi w kwocie 200 zł.



SPEDIALISTA
Elżbieta Kurimska