



INSPEKCJA WETERYNARYJNA

**LÓDZKI WOJEWÓDZKI LEKARZ
WETERYNARIU**
Roman Owecki



Łódź, dnia 10 grudnia 2012 r.

WIWZdr.912.1.47.2012

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
ul. 11 listopada 29
28-300 Jędrzejów

**Świętokrzyskie Towarzystwo Opieki
nad Zwierzętami „Zwierzak”**
ul. Wesola 51 pok. 307
25-363 Kielce

**Fundacja „Pro-Animals-Na Pomoc
Zwierzętom”**
ul. Stachewicza 35b/70
31-328 Kraków

Longin Siemiński
prowadzący działalność gospodarczą
pod firmą
Hotel dla Zwierząt i Ptactwa
Domowego
Wojtyszki 18, 98-277 Braszewice

Decyzja Nr 26/2012

Działając na podstawie:

- art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Tekst jednolity z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późniejszymi zmianami), cyt. dalej w skrócie jako k.p.a., po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez:

1. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, ul. 11 listopada 29, 28-300 Jędrzejów
2. Świętokrzyskie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami „Zwierzak”, ul. Wesola 51 pok. 307, 25-363 Kielce
3. Fundacja „Pro-Animals-Na Pomoc Zwierzętom”, ul. Stachewicza 35b/70, 31-328 Kraków,

Łódzki Wojewódzki Lekarz Weterynarii:

uchyla w całości zaskarżoną decyzję nr 427 Powiatowego Lekarza Weterynarii w Sieradzu z dnia 4 września 2012 r. i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Uzasadnienie

1. W dniu 9 listopada 2011 r. do Powiatowego Lekarza Weterynarii w Sieradzu, określanego dalej w skrócie jako PLW lub organ I instancji, wpłynęło podanie Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów, dalej określanego jako Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, w którym Stowarzyszenie to wniosło o wydanie na podstawie art. 34a ust. 3 ustawy z dnia z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (strona 1 pisma) oraz na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Tekst jednolity Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz.1342 z późniejszymi zmianami) (strona 3 – ostatni akapit pisma), decyzji zakazującej przyjmowania nowych zwierząt do schroniska dla bezdomnych zwierząt w Wojtyszkach, określanego dalej w skrócie jako Schronisko. (k 1-4)
 - 1.1. W piśmie wskazanym w pkt 1. podniesiono liczne doniesienia, wskazujące, zdaniem Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, na niewłaściwy sposób prowadzenia Schroniska, naruszenie obowiązujących przepisów w zakresie utrzymania zwierząt bezdomnych poprzez brak pomieszczeń przeznaczonych do utrzymywania zwierząt zdrowych: w tym osobnych dla samców, samic, samic z oseskami, młodych oddzielonych od matek. Zwierzęta pozbawione są osobnych legowisk. Liczebność zwierząt w miejscach ich przetrzymywania zaprzecza przeznaczeniu wybiegów, skutkiem czego uniemożliwiona jest realizacja zachowań właściwych dla gatunku, uniemożliwiona jest identyfikacja osobników, kontrole stanu zdrowia, leczenie i profilaktyka. Podniesiono również uchybienia w zakresie prowadzonej dokumentacji.

Do podania Stowarzyszenia Obrona Zwierząt załączono oświadczenia 4 organizacji społecznych o przyłączeniu się do wniosku w zakresie wydania decyzji zakazującej przyjmowania nowych zwierząt do Schroniska, a mianowicie:

 - 1.1.1. Świętokrzyskie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami „Zwierzak”, ul. Św. Leonarda 1/4, 25-311 Kielce (k 5);
 - 1.1.2. Fundacja Medor, Uroczą 9, 95-100 Zgierz (k 6);
 - 1.1.3. Stowarzyszenie na Rzecz Bezdomnych Zwierząt Schronisko, ul Skalna 5/4, 92-002 Łódź (k 7);
 - 1.1.4. Fundacja „Pro Animals - Na Pomoc Zwierzętom”, ul. Żeromskiego 6, 32-500 Chrzanów (k 8).
2. W związku z pismem z dnia 9 listopada 2011 r., PLW na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., pismami z dnia 28 listopada 2011 r. wezwał Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, jak również pozostałe organizacje przyłączające się do podania tego Stowarzyszenia o usunięcie braków formalnych podania przez: przedłożenie aktualnego na dzień podpisania podania odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego lub innego dokumentu, z którego wynika, że osoba bądź osoby podpisane pod wnioskami są upoważnione do reprezentowania Stowarzyszenia Obrony Zwierząt i pozostałych organizacji, wraz z przedłożeniem statutu stowarzyszeń z wymienionymi celami statutowymi. Ponadto PLW we wskazanych wyżej pismach zobowiązał adresatów tych pism do jednoznacznego wskazania, czy ww. podanie należy traktować, jako wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego, złożony w trybie art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. wraz z powołaniem się na uzasadnione cele statutowe Stowarzyszenia i interes społeczny, o którym mowa w ww. normie prawa.

Zgodnie ze znajdującymi się w aktach sprawy pocztowymi potwierdzeniami odbioru wezwania PLW do uzupełnienia braków formalnych zostały ww. organizacjom doręczone (k 9-13).
3. Uzupełnione w zadany przez PLW sposób wnioski złożyły do Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Sieradzu następujące organizacje:
 - 3.1. w dniu 6 grudnia 2011 roku Stowarzyszenie na Rzecz Bezdomnych Zwierząt „Schronisko” (k 14-30),
 - 3.2. w dniu 5 grudnia 2011 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów (k 31-39),

3.3. w dniu 19 grudnia 2011 r. Świętokrzyskie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami „Zwierzak” (k 52-68).

3.4. w dniu 6 grudnia 2011 r. Fundacja „Pro Animals - Na Pomoc Zwierzętom” (k 40-51).

Wszystkie pisma zostały złożone w siedmiodniowym terminie.

Złożone uzupełnienia zawierały jednocześnie wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 k.p.a.

PLW w Sieradzu nie otrzymał uzupełnienia wniosku od Fundacji Medor i w tym zakresie, pismem z dnia 18 stycznia 2012 r. znak: PIW KZ 4009/31/3/1/2011, stosownie do art. 64 § 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, poinformował o pozostawieniu podania bez rozpoznania (k 73).

Ponadto w uzupełnieniu podania z dnia 9 listopada 2011 r. doprecyzowano, że w sprawie chodzi o wydanie decyzji na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt o wstrzymaniu działalności Schroniska do czasu spełnienia wymogu zapewnienia wszystkim przebywającym tam zwierzętom pomieszczeń (§ 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 roku w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schroniska dla zwierząt), legowisk i dostępu do wody (§ 4 ust. 3 ww. rozporządzenia), wybiegów (§ 5 ww. rozporządzenia) oraz wprowadzenia takiego sposobu utrzymywania, oznakowania i rejestrowania zwierząt (§ 6 ww. rozporządzenia), który zapewniac będzie w praktyce skuteczny i realny dostęp do każdego zwierzęcia, również w celach określonych w § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Ww. organizacje we wskazanych wyżej pismach zwróciły się do PLW w Sieradzu o określenie takiej pojemności Schroniska, która spełniać będzie jednocześnie:

- 1) wymóg min. 2,6 m² przeciętnej, łącznej powierzchni pomieszczeń i wybiegów przypadającej na jednego psa w skali całego Schroniska,
- 2) wymóg ograniczenia liczby przetrzymywanych razem psów, który zapobiegać będzie walkom, pogryzieniom i zagryzieniom, niezależnie od wielkości konkretnych pomieszczeń, boksów i wybiegów.

4. Ponadto PLW zwrócił się do Stowarzyszenia na Rzecz Bezdomnych Zwierząt „Schronisko” pismem z dnia 24 stycznia 2012 r., znak: PIW KZ 4009/31/3/2011 i wezwał do uzupełnienia braków formalnych wniesionych pism przez naniesienie dla ważności podania podpisów dwóch członków zarządu Stowarzyszenia w terminie 7 dni od dnia doręczenia ww. wezwania. Pismo zostało odebrane przez Stowarzyszenie w dniu 1 lutego 2012 roku (k 74).

Jednocześnie pismem z dnia 14 lutego 2012 r., które wpłynęło do PLW w dniu 22 lutego 2012 r., Stowarzyszenie na Rzecz Bezdomnych Zwierząt „Schronisko” podniosło, że nie jest zainteresowane rozpatrywaniem przez PLW czegokolwiek, w związku z tym wnosi o zaprzestanie wysyłania do tegoż Stowarzyszenia jakichkolwiek pism (k 89).

PLW nie otrzymał więc uzupełnienia wniosku przez Stowarzyszenie na Rzecz Bezdomnych Zwierząt „Schronisko” i w tym zakresie, stosownie do art. 64 § 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, pozostawił podania bez rozpoznania (pismo z dnia 22 lutego 2012r. znak: PIW KZ 4009/31/11/2012) (k 90).

5. PLW na podstawie art. 31 § 2 k.p.a., w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt wydał postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia spełnienia wymagań weterynaryjnych przez Schronisko (postanowienie z dnia 5 stycznia 2012 r., znak PIW KZ4009/31/1/2011, k 70).

O wszczęciu postępowania zawiadomiono stronę - Longina Siemińskiego prowadzącego Schronisko oraz poinformowano o prawie czynnego udziału w postępowaniu. Pismo to zostało doręczone w dniu 9 stycznia 2012 roku (k 71-72).

6. PLW:

6.1. postanowieniem z dnia 5 stycznia 2012 r., znak PIW KZ4009/31/2/2011 dopuścił do udziału na prawach strony Stowarzyszenie Obrona Zwierząt (k 69),

6.2. postanowieniem z dnia 25 stycznia 2012 r. znak PIW KZ4009/31/5/2011 dopuścił do udziału w postępowaniu na prawach strony Fundację „Pro Animals-Na Pomoc Zwierzętom” (k 76) oraz

6.3. postanowieniem z dnia 8 lutego 2012 r., znak PIW KZ4009/31/ 6 /2011 dopuścił na prawach strony Świętokrzyskie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami „Zwierzak”(k 80).

Ww. postanowienia zostały doręczone ww. podmiotom, co wynika ze znajdujących się w aktach sprawy pocztowych potwierdzeń odbioru.

7. Pismami z dnia 25 stycznia 2012 r., znak: PIWet. KZ 4009/31/4/2011 (k 75; doręczone w dniu 31.01.2012 r.) oraz z dnia 8 lutego 2012 r. znak PIWet. KZ 4009/31/8/2011 (k 82; doręczone w dniu 10.02.2012 r.) i znak PIWet. KZ 4009/31/7/2011 PLW (k 81; doręczone w dniu 13.02.2012 r.) wezwał w.w. podmioty, które uczestniczyły w postępowaniu administracyjnym na prawach strony postępowania do przekazania, w terminie 14 dni od doręczenia pisma, dokumentów, na podstawie których ustalono fakt, iż do Schroniska w latach 2005 - 2010 przekazano, co najmniej 5000 psów.

8. W odpowiedzi na wezwanie - tylko Stowarzyszenie Obrona Zwierząt pismem z dnia 9 lutego 2012 r. przekazało dokumenty w wersji elektronicznej, na podstawie których twierdziło, że do zakładów Schroniska z siedzibą w Łodzi, przy ulicy Kosodrzewiny 56 trafiło w latach 2005-2010 co najmniej 5000 psów w ramach umów z gminami o realizację zadania publicznego zapewnienia opieki zwierzętom. Jak wskazuje samo Stowarzyszenie w dołączonym do danych w wersji elektronicznej piśmie, istotne jest zastrzeżenie, że ww. liczby dotyczą firmy „Hotel dla zwierząt i ptactwa domowego” prowadzonej pierwotnie przez p. Mariolę Siemińską, a dopiero następnie przez p. Longina Siemińskiego. Jednocześnie, jak wnosi samo Stowarzyszenie, „z dokumentów nie wynika, by gminy rozróżniały zakłady w Łodzi i Wojtyszkach”. Do pisma załączone zostało zestawienie, z którego wynika, iż do „Hotelu dla zwierząt i ptactwa domowego” z/s w Łodzi, gminy w latach 2005-2010 przekazały łącznie 5.530 zwierząt (k 83-88).

9. W toku prowadzonego postępowania organ I instancji podjął z urzędu następujące czynności:

9.1. załączył do akt postępowania wyniki kontroli urzędowych PLW planowych, pozaplanowych i doraźnych prowadzonych w Schronisku w roku 2011, których wyniki zostały udokumentowane w formie protokołów: z dnia 22 marca 2011 r. nr 1 /2011(k 167-170), 19 maja 2011 r. nr 2/2011 (171-173), 6 czerwca 2011 r. nr SPIWET 3/2011 r.(k 174-177), 22 sierpnia 2011 r. nr 3/2011 r.(178-179), 2 listopada 2011 r. nr 4/2011 (k180-181), z 22 listopada 2011 r. nr 6/2011 (k 182-183)oraz w roku 2012 z dnia 3 lutego 2012 r. nr 1/2012 (k 184-188), z 14 marca 2012 r. nr 2/2012 (k 189-196), z 6 czerwca 2012 r. nr 3/2012 (k 197-202), z 5 lipca 2012 r. nr 4/2012 r.(k 203-205);

9.2. załączył do akt postępowania wyniki kontroli PLW przeprowadzonej przez Łódzkiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w zakresie: sprawowanego nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt z dnia 11 maja 2010 r. (protokół kontroli z dnia 31 maja 2010r.; k 137-142), przygotowania Schroniska do zimy z dnia 22 grudnia 2010r., sprawowania nadzoru nad Schroniskiem w Wojtyszkach z dnia 26 października 2011 r., których wyniki zostały udokumentowane w formie protokołów z dnia 13 stycznia 2011 r.(k 143-145) i 3 listopada 2011 r. (k 146-153; znak WIWZdr. 1611.3.3.2011);

9.3. załączył do akt postępowania wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli - Delegatura w Łodzi, w przedmiocie przestrzegania prawa ochrony zwierząt, której wyniki zostały udokumentowane w formie protokołu nr LLO-04101-08-07/2010 P/10/124, podpisanego w dniu 30.12.2010 r. oraz wystąpienia pokontrolnego nr LLO-04101-08-07/2010 z dnia 18 stycznia 2011 r. (k 154-158);

9.4. załączył do akt postępowania postanowienie o umorzeniu postępowania, zatwierdzone przez Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Sieradzu z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie umorzenia postępowania w sprawie znęcania się nad zwierzętami z dnia 2 sierpnia 2007 r. w miejscowości Wojtyszki 18 gm. Braszewice, powiat sieradzki, tj. o czyn z art. 35 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o ochronie zwierząt; sygnatura DSR-1235/07; (k 159-161);

9.5. załączył do akt postępowania kopie z książki kontroli w Schronisku (k 293-299), kopie dokumentów prowadzonych przez lekarza weterynarii w Schronisku: książkę kliniczną (k 209-236), rejestr upadków i eutanazji (237-291), rozchód preparatu do eutanazji Morbital (k 247-249, k 287 odwrót-291), rejestr odbioru padłych zwierząt ze Schroniska (300-304);

9.6. załączył do akt postępowania opinię prof. dr hab. Jerzego Monkiewicza z dnia 4 listopada 2011 r. o Schronisku w Wojtyszkach (k 162-165).

Ww. dowody zostały przez organ I instancji dopuszczone zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a., zgodnie z którym jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.

Do akt sprawy dołączone także zostało pismo Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z dnia 3 marca 2012 r. będące petycją tejże organizacji w sprawie zamknięcia Schroniska w Wojtyszkach adresowane do Głównego Lekarza Weterynarii, które to pismo zostało przez Głównego Lekarza Weterynarii przekazane do PLW ze wskazaniem, że powinno być rozpatrzone jako wniosek (k 95-132).

10. Pismem z dnia 30 lipca 2012 r. PLW powiadomił stronę postępowania oraz podmioty występujące na prawach strony o zamknięciu postępowania w sprawie. W wykonaniu dyspozycji art. 10 § 1 k.p.a. PLW poinformował o przysługującym stronom postępowania prawie do wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 7 dni od dnia następnego po dniu otrzymania zawiadomienia (k 133).

11. Strony nie skorzystały na tym etapie z prawa do czynnego udziału w postępowaniu.

12. PLW wydał w dniu 4 września 2012 r. decyzję administracyjną nr 427 (k 316-323), w której umorzył w całości postępowanie administracyjne działając na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Decyzja została doręczona: Stowarzyszeniu Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów w dniu 10.09.2012 roku, Świętokrzyskiemu Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami „Zwierzak”, ul. Św. Leonarda 1/4, 25-311 Kielce w dniu 10.09.2012 roku. Panu Longinowi Siemińskiemu „Hotel dla Zwierząt i Ptactwa Domowego, Wojtyszki 18, 98-277 Braszewice w dniu 10.09.2012 roku. Wysyłając w.w decyzję Fundacji „Pro-Animals-Na Pomoc Zwierzętom”, ul. Stachiewicza 35b/70, 31-328 Kraków wpisano niepoprawny adres (k 329; zwrot do nadawcy). PLW w Sieradzu wysłał ponownie decyzję k 337), która została doręczona w dniu 16 października 2012 roku.

13. Od przedmiotowej decyzji odwołanie wniosły:

13.1. w dniu 24 września 2012 roku Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów (k 324-325),

13.2. w dniu 24 września 2012 roku Świętokrzyskie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami „Zwierzak” (k 326-328),

13.3. w dniu 24 września 2012 r. Fundacja „Pro Animals - Na Pomoc Zwierzętom” (k 330-332).

Oznacza to, że odwołania zostały wniesione z zachowaniem 14-dniowego terminu przewidzianego w przepisach k.p.a.

14. W odwołaniach Skarżący podnieśli następujące argumenty: nieznaną los znacznej liczby zwierząt przyjmowanych przez Pana Longina Siemińskiego, niezgodności w zakresie ilości psów o jakich informują gminy z ilością psów przyjętych do ewidencji Schroniska, co wg. skarżących świadczy o celowym zaniechaniu nadzoru; niezgodności co do informacji dotyczących ilości padłych i poddanych eutanazji przekazanych do zakładu FARMUTIL HS S.A. z informacjami wykazanymi przez PLW za 2010 rok; Skarżący zwrócili uwagę, że PLW uchylił się od realizacji postulatu wniosku, który miałby zawierać jednocześnie: 1. wymóg m.in. 2,6 m² przeciętnej, łącznej powierzchni pomieszczeń i wybiegów przypadającej na jednego psa w skali całego schroniska; 2. wymóg ograniczenia liczby przetrzymywanych razem psów, który zapobiegać będzie walkom, pogryzieniom i zagryzieniom, niezależnie od wielkości konkretnych pomieszczeń, boksów i wybiegów.

Organ II instancji zważył, co następuje:

15. Decyzja organu I instancji ostać się nie może, jednakże zauważyć należy, że z przyczyn innych niż podnoszone przez Skarżących.
16. W pierwszym rzędzie organ II instancji odnosi się do kwestii umorzenia przez organ I instancji postępowania ze względu na jego bezprzedmiotowość i stoi w tym zakresie na stanowisku, że rozstrzygnięcie organu I instancji w tej kwestii jest błędne.

W aspekcie umorzenia postępowania ze względu na jego bezprzedmiotowość należy się odnieść do kwestii przesłanek umorzenia postępowania. Zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a., gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

Jak podnosi się w doktrynie, przepis art. 105 k.p.a. kładzie akcent nie na przeszkodę w prowadzeniu postępowania, lecz na bezprzedmiotowość, czyli brak przedmiotu postępowania administracyjnego. Poglądy na istotę umorzenia postępowania administracyjnego są zatem uwarunkowane przez stanowisko wobec samego przedmiotu postępowania administracyjnego. W piśmiennictwie na ogół przyjmuje się, że przedmiotem ogólnego postępowania administracyjnego jest sprawa administracyjna w rozumieniu art. 1 pkt 1) k.p.a. Prowadzi to do wniosku, że postępowanie administracyjne staje się bezprzedmiotowe, gdy sprawa, która miała być załatwiona w drodze decyzji, albo nie miała charakteru sprawy administracyjnej jeszcze przed datą wszczęcia postępowania, albo utraciła charakter sprawy administracyjnej w toku postępowania administracyjnego (tak: A. Wróbel: Komentarz do art. 105 k.p.a, LEX/el.2012).

W świetle wskazanych wyżej poglądów nie można zgodzić się z rozstrzygnięciem organu I instancji, gdyż z całą pewnością w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia ze sprawą administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1) k.p.a. Stąd też sprawa przez organ I instancji powinna być merytorycznie rozpoznana, co z punktu widzenia samego rozstrzygnięcia decyzji nie nastąpiło, choć z uzasadnienia decyzji PLW, które jak wiadomo nie ma charakteru rozstrzygnięcia, wynika jednak, że PLW, wbrew rozstrzygnięciu, zajmował się w pewnym zakresie merytorycznym rozpoznaniem sprawy.

Uzasadnienie wydanej przez PLW decyzji skłania do przyjęcia poglądu, że organ I instancji nie rozróżnia między bezprzedmiotowością postępowania, a bezzasadnością żądania strony. Problem ten dostrzeżono już dawno w piśmiennictwie i orzecznictwie, w których bardzo mocno akcentuje się konieczność i celowość rozróżnienia między bezprzedmiotowością postępowania a bezzasadnością żądania strony (J. Borkowski (w:) Komentarz, 1996, s. 463; wyrok NSA z dnia 6 maja 1988 r., IV SA 251/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 8).

W tej kwestii wypowiedział się generalnie NSA w wyroku z dnia 29 września 1987 r., IV SA 220/87 (ONSA 1987, nr 2, poz. 67), w którym przyjął, że umorzenie postępowania w I instancji może nastąpić tylko wtedy, gdy postępowanie to było bezprzedmiotowe. Jeśli jednak istnieje stan faktyczny, podlegający uregulowaniu przez organ administracji państwowej, na wniosek strony, bądź z urzędu, postępowanie I instancji nie może być uznane za bezprzedmiotowe" (podobnie wyrok NSA z dnia 10 stycznia 1989 r., SA/Wr 957/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 22, zgodnie z którym: "Brak ustawowej przesłanki uwzględnienia żądania zgłoszonego we wniosku wszczynającym postępowanie administracyjne nie czyni tego postępowania bezprzedmiotowym w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a., lecz oznacza jedynie bezzasadność żądania strony").

Zdaniem organu II instancji, nie przesądzając treści rozstrzygnięcia sprawy, zachodzą jednak przesłanki do merytorycznego rozstrzygnięcia tej sprawy przez organ I instancji.

17. Odnosząc się w dalszej kolejności do kwestii sposobu postępowania przez organ II instancji w przypadku wydania przez organ I instancji decyzji w przedmiocie umorzenia postępowania ze względu na jego bezprzedmiotowość pomimo niespełnienia ustawowych przesłanek umorzenia postępowania, organ II stoi na powszechnie akceptowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisku, że w sytuacji gdy nie wystąpi przesłanka bezprzedmiotowości postępowania przed I instancją, organ odwoławczy obowiązany jest sprawę rozstrzygnąć merytorycznie, chyba że są podstawy do kasacji decyzji z przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji (tak przykładowo Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1170/10, LEX nr 753445; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2002 r. sygn. akt III RN 59/01, OSNP 2003/3/56, LEX 57112).

W przedmiotowej sprawie, zdaniem organu II instancji, zachodzą przesłanki do przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ I instancji, gdyż postępowanie wyjaśniające i dowodowe zostało przez organ I instancji przeprowadzone w sposób nie w pełni zgodny z obowiązującym prawem, o czym w dalszej części uzasadnienia.

Podnieść należy, że organ II instancji po analizie akt przekazanych przez PLW wezwał PLW do wyjaśnienia rozbieżnych zapisów zawartych w uzasadnieniu decyzji nr 427 z dnia 4 września 2012 roku oraz przeprowadził kontrolę problemową Powiatowego Lekarza Weterynarii w Sieradzu w zakresie oceny sprawowanego nadzoru nad schroniskiem „Hotel dla Zwierząt i Ptactwa Domowego, Longin Siemiński, Wojtyszki 18, 98-277 Braszewice” wraz z oględzinami w ww. podmiocie w dniach 19 i 26 listopada 2012 roku.

18. Dokonując analizy sytuacji faktycznej i prawnej Schroniska, organ II instancji podnosi, co następuje:

18.1. Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Wojtyszkach działa na podstawie decyzji nr 401 PLW w Sieradzu z dnia 7 września 2010 r. (znak Kz 4009/10143402/8/2010) nadającej weterynaryjny numer identyfikacyjny podmiotowi Hotel dla Zwierząt i Ptactwa Domowego Longin Siemiński, Wojtyszki 18, 98-277 Braszewice – działalność nadzorowana.: Prowadzenie schroniska dla zwierząt”. Schronisko ma nadany Weterynaryjny Numer Identyfikacyjny 10143402.

18.2. Podkreślić należy, że Schronisko jest pod nadzorem służb weterynaryjnych, przede wszystkim Powiatowego Lekarza Weterynarii w Sieradzu.

18.3. Dowodem tego są przeprowadzone wielokrotnie kontrole urzędowe PLW, zarówno planowe jak i pozaplanowe, doraźne, a mianowicie prowadzone w Schronisku w roku 2011, których wyniki zostały udokumentowane w formie protokołów: z dnia 22 marca 2011 r. nr 1/2011 (k 167-170), 19 maja 2011 r. nr 2/2011 (k 171-173), 6 czerwca 2011 r. nr SPIWET 3/2011 r. (k 174-177), 22

sierpnia 2011 r. nr 3/2011 r.(178-179), 2 listopada 2011 r. nr 4/2011 (k180-181), z 22 listopada 2011 r. nr 6/2011 (k 182-183) oraz w roku 2012 z dnia 3 lutego 2012 r. nr 1/2012 (k 184-188), z 14 marca 2012 r. nr 2/2012 (k 189-196), z 6 czerwca 2012 r. nr 3/2012 (k 197-202), z 5 lipca 2012 r. nr 4/2012 r.(k 203-205).

18.4. Kontrole te były prowadzone w zakresie spełniania wymagań weterynaryjnych określonych w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213 poz. 1342) i rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. Nr 158, poz. 1657), jak również w zakresie przestrzegania zasad humanitarnej ochrony zwierząt określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r., nr 106, poz. 1002).

18.5. Ponadto przez Łódzkiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii przeprowadzane były kontrole PLW w Sieradzu w zakresie sprawowanego nadzoru nad przestrzeganiem w Schronisku przepisów o ochronie zwierząt z dnia 11 maja 2010 r. (protokół kontroli z dnia 31 maja 2010r.; k 137-142)), przygotowania Schroniska do zimy z dnia 22 grudnia 2010r., sprawowania nadzoru nad Schroniskiem w Wojtyszkach z dnia 26 października 2011 r., których wyniki zostały udokumentowane w formie protokołów z dnia 13 stycznia 2011 r.(k 143-145) i 3 listopada 2011 r. (k 146-153; znak WIWZdr. 1611.3.3.2011).

Ostatnia kontrola PLW w Sieradzu w ww. zakresie została przeprowadzona przez ŁWLW w dniach 19 i 26 listopada 2012 r. Organ II instancji pragnie podkreślić, że była to kontrola PLW, a nie samego Schroniska.

18.6. Nie można pominąć faktu, że kontrola w Schronisku przeprowadzona była także przez Najwyższą Izbę Kontroli - Delegaturę w Łodzi, w przedmiocie przestrzegania prawa ochrony zwierząt, której wyniki zostały udokumentowane w formie protokołu nr LLO-04101-08-07/2010 P/10/124, podpisanego w dniu 30.12.2010 r. oraz wystąpienia pokontrolnego nr LLO-04101-08-07/2010 z dnia 18 stycznia 2011 r. (k 154-158).

18.7. W ramach kontroli PLW przeprowadzonej przez ŁWLW w dniach 19 i 26 listopada 2012 r. w trakcie przeprowadzonych w Schronisku oględzin stwierdzono jednak pewne nieprawidłowości (określone w protokole oględzin z dnia 27 listopada 2012 r.), a mianowicie:

18.7.1. W Schronisku w sektorze 1 i 2 w tzw. „10” i w sektorze 7 tzw. „11” brak pomieszczenia, w którym psy mogłyby się schronić przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi. W części boksów pojedynczych, które są zadaszony brak budy. Psy mają wydzieloną część legowiskową (koce, stare ubrania itp.).

18.7.2. W Schronisku brak jest pomieszczenia przeznaczonego do przechowywania karmy dla psów - wg informacji uzyskanych od właściciela schroniska od miesiąca września 2012 roku została zlikwidowana chłodnia na karmę - uppz kat 3.

18.7.3. Psy karmione są rozdrobnionymi ubocznymi produktami pochodzenia zwierzęcego kategorii 3. Ww. karma jest dostarczana do obiektu przeważnie 6 dni w tygodniu. W niektórych dniach, najczęściej w niedzielę psy nie są karmione. Karma podawana jest zwierzętom po dowiezieniu z zakładu mięsnego w godzinach porannych. Zwierzętom przebywającym w pawilonach karma rozkładana jest bezpośrednio na drewniane podesty, natomiast w boksach i izolatkach do misek.

18.7.4. W schronisku prowadzony jest rejestr przychodu i rozchodu karmy (ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego). W rejestrze odnotowano w miesiącu:

18.7.4.1. sierpniu 2012 roku przywóz karmy w granicach od 2800 do 7891 kg na dzień. Odnotowywano magazynowanie karmy do następnego dnia w chłodni. Odnotowano również brak karmienia w dniach 1.08.2012, 6.08.2012, 13.08.2012, 20.08.2012, 22.08.2012, 24.08.2012, 27.08.2012.

18.7.4.2. listopadzie 2012 roku przywóz karmy w granicach od 900 do 5371 kg na dzień. Nie odnotowano przypadku pozostawienia karmy na terenie obiektu na następny dzień. Odnotowano natomiast brak karmienia w dniach 1.11.2012, 4.11.2012, 11.11.2012, 18.11.2011, 25.11.2012

18.8. Ponadto ustalono, że w Protokole kontroli nr 1/2012 przeprowadzonej przez PLW w Schronisku ustalono jak wynika z pkt 2 tegoż protokołu, że „nie wykorzystany produkt [chodzi o karmę dla zwierząt] jest mrożony i poddawany utylizacji”. PLW nie stwierdził jednak, gdzie produkt ten jest mrożony, co nasuwa pewne wątpliwości w aspekcie stwierdzenia, że w schronisku brak jest pomieszczenia do przechowywania karmy od miesiąca września 2012 r.

19. Po przeprowadzeniu przez organ II instancji dostarczonych przez PLW akt postępowania administracyjnego toczącego się przed organem I instancji oraz w świetle wskazanych wyżej ustaleń organu II instancji wskazać należy, że organ I instancji nie podjął kroków zmierzających do wyjaśnienia wszystkich kwestii związanych z funkcjonowaniem Schroniska, o których mowa wyżej. Ponadto ze względu na treść rozstrzygnięcia organu I instancji, czyli umorzenie postępowania ze względu na jego bezprzedmiotowość, organ II instancji nie odnosi się szczegółowo do braków w przeprowadzonym przez organ I instancji postępowaniu, a organ ogranicza się jedynie do wskazania w dalszej części uzasadnienia jakie okoliczności organ I instancji powinien wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrywaniu sprawy. Wskazane wyżej braki w przeprowadzonym postępowaniu świadczą o przeprowadzeniu w sposób niepełny postępowania wyjaśniającego i dowodowego w przedmiotowej sprawie, a tym samym, że zostały naruszone przepisy k.p.a., a mianowicie:

19.1. Przepis art. 7 k.p.a., zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

W kontekście brzmienia tego przepisu stwierdzić należy, że organ I instancji nie podjął czynności niezbędnych do pełnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych, które legły u podstaw wydania decyzji, czym naruszył wskazany wyżej przepis.

19.2. Przepis art. 77 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrywać cały materiał dowodowy.

W kontekście brzmienia tego przepisu stwierdzić należy, podobnie jak wyżej, że organ I instancji nie podjął czynności niezbędnych do wyczerpującego zebrania i rozważenia materiału dowodowego w przedmiotowej sprawie przede wszystkim w zakresie ustalenia wszystkich okoliczności faktycznych związanych z funkcjonowaniem Schroniska, a mających wpływ na wydanie decyzji w przedmiotowej sprawie..

19.3. Przepis art. 8 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Podnieść należy, że każdy organ administracji powinien działać zgodnie z wyrażoną w tym przepisie zasadą pogłębiania zaufania do obywateli do organów państwa, a organ I instancji nie uwzględnia, czy też nie odnosi się do wszystkich podnoszonych przez strony tego postępowania twierdzeń.

20. Sprawa bezdyskusyjną jest, że organ I instancji (podobnie jak każdy organ administracji) przy wydawaniu decyzji powinien działać zgodnie ze wszystkimi zasadami ogólnymi k.p.a. wyrażonymi w szczególności w art. 7, 8 i 11 k.p.a., czego organ I instancji zaniechał, naruszając jednocześnie art. 77 § 1 k.p.a.

W postępowaniu administracyjnym wydanie prawidłowej decyzji w każdym przypadku powinno poprzedzać dokładne ustalenie stanu faktycznego istotnego w sprawie, decyzja powinna być należycie uzasadniona z podaniem m.in. dowodów, na podstawie których określone fakty organ orzekający przyjął za udowodnione, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówiono wiarygodności i mocy dowodowej. Nie wyjaśnienie wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie w sprawie oraz nie uzasadnienie decyzji w sposób właściwy narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego (zob. np. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2012 r. I OSK 1419/2011, LexPolonica nr 3891988). Uzasadnienie decyzji, stanowiące jej obowiązkowy składnik, jest wyrazem prawidłowego przeprowadzenia przez organ procesu rozpoznawczego i dedukcyjnego w zakresie niezbędnym dla rozstrzygnięcia sprawy. Uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną jej część. Zmamiennym jest, że na gruncie przepisów procedury administracyjnej ustawodawca powiązał obowiązek uzasadniania podjętego aktu z zasadą przekonywania (art. 11 k.p.a.) oraz zasadą prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.).

21. Organ II instancji zauważa, że zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a., decyzja powinna zawierać m.in. uzasadnienie prawne. Zgodnie zaś z art. 107 § 3 in fine, uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Powołanie podstawy prawnej to przytoczenie przepisów prawa materialnego, na których organ administracji publicznej oparł swoje rozstrzygnięcie. Uzasadnienie prawne decyzji polega na wyjaśnieniu podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. Podkreślić należy, że przytoczenie przepisów prawa polega na podaniu treści tych przepisów (wyrok NSA z dnia 10 lipca 1985 r., SA/Kr 579/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 14, w którym stwierdzono, że: "Wymienienie przez organ w uzasadnieniu decyzji tylko numeracji artykułów (paragrafów, ustępów) przepisów prawnych przyjętych za jej podstawę prawną, nie spełnia warunku przytoczenia przepisów prawa, o jakim mówi art. 107 § 3 k.p.a.>").

Reasumując podnieść należy, że organ I instancji, w toku działań prowadzących do rozstrzygnięcia sprawy nie przeprowadził postępowania dowodowego, nie wyjaśnił w sposób przekonywujący i dogłębny kwestii związanych z przyjętym w decyzji rozstrzygnięciem, co wykazano wyżej.

Ze względu na fakt, że organ I instancji przy wydawaniu decyzji naruszył przepisy postępowania administracyjnego, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, a tym samym zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w znacznej części, co organ II instancji wykazał wyżej, należało orzec jak w sentencji.

22. Wypełniając dyspozycję przepisu art. 138 § 2 zd. 2 k.p.a., zgodnie z którym przekazując sprawę, organ II instancji powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, organ II instancji wskazuje, że należy zgromadzić pełny materiał dowodowy zgodnie z przepisami k.p.a., stanowiący podstawę wydania decyzji i na podstawie tak zgromadzonego materiału dowodowego rozważyć w sposób wszechstronny i dogłębny, jakie środki w zaistniałym stanie faktycznym powinny zostać zastosowane, a nadto w sposób pełny i przekonywujący uzasadnić przyjęte w decyzji rozstrzygnięcie.

W związku z powyższym PLW przy ponownym rozpatrywaniu sprawy powinien w pełnym zakresie przeprowadzić postępowanie dowodowe i uwzględnić cały materiał dowodowy przy wydawaniu decyzji. W tym względzie należy wskazać na okoliczności, które PLW powinien wziąć pod uwagę, a mianowicie przede wszystkim **PLW powinien**

spowodować przyjęcie przez prowadzącego Schronisko takich rozwiązań, które będą umożliwiały identyfikację zwierząt zgromadzonych w Schronisku, co zakłada przede wszystkim konieczność dokładnego wskazania liczby zwierząt, które w danym momencie znajdują się w Schronisku, z jednoczesnym umożliwieniem identyfikacji każdego ze zwierząt za pomocą systemu elektronicznego (chipowania), przy czym powinna istnieć możliwość określenia liczby zwierząt w poszczególnych sektorach, boksach czy pomieszczeniach, co jest z kolei konieczne dla zapewnienia zwierzętom właściwych ilości pożywienia oraz możliwości sprawdzenia faktycznej liczby zwierząt w Schronisku i przykładowo porównania liczby zwierząt z rejestrem upadków i eutanazji w określonej chwili (np. w trakcie kontroli Schroniska), co na dzień dzisiejszy jest utrudnione. Podnieść należy, że obowiązek posiadania takiego wykazu zwierząt wynika ponadto z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt, zgodnie z którym podmiot prowadzący schronisko prowadzi wykaz zwierząt przebywających w schronisku.

Ponadto PLW powinien wziąć pod uwagę inne okoliczności, a w szczególności :

22.1. dokonywanie wpisów w rejestrach eutanazji i upadków - w kolumnie podpis lekarza stwierdzono w części przypadków jedynie parafkę, brak pieczętki lekarza weterynarii, a w kilku przypadkach brak podpisu lekarza i pieczęci;

22.2. wpisywanie w kartach zwierzęcia w rejestrze elektronicznym i rejestrach upadków i eutanazji numerów chipa, które zawierają tylko 5 ostatnich cyfr chipa;

22.3. wpisywanie zwierząt do rejestru upadków lub eutanazji oraz do elektronicznego rejestru w zakresie istniejących rozbieżności pomiędzy tymi rejestrami i porównanie stwierdzonych rozbieżności z ogólną liczbą zwierząt ;

22.4. brak pomieszczenia do przechowywania karmy dla psów, co jest w sposób jednoznaczny niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 5) rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt;

22.5. ustalenie dziennych dawek pokarmowych dla psów w zakresie ilości i jakości poprzez przyjęcie stosownej procedury dla Schroniska - z materiału dowodowego wynikają rozbieżności w zakresie dawek karmy dla psów; w tym względzie należałoby skorzystać w istniejącej wiedzy weterynaryjnej oraz Instrukcji Głównego Lekarza Weterynarii nr GIWz.420/AW-32/11 z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie postępowania powiatowych lekarzy weterynarii przy przeprowadzaniu kontroli schronisk dla zwierząt;

22.6. odstąpienie od karmienia psów w niektórych dniach - organ I instancji powinien się wypowiedzieć co do warunków dopuszczalności takiego postępowania; w tym względzie należałoby skorzystać w istniejącej wiedzy weterynaryjnej oraz Instrukcji Głównego Lekarza Weterynarii nr GIWz.420/AW-32/11 z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie postępowania powiatowych lekarzy weterynarii przy przeprowadzaniu kontroli schronisk dla zwierząt, ewentualnie skorzystać z opinii biegłego;

22.7. w Schronisku w 3 sektorach i w 30 boksach, o których mowa wyżej w uzasadnieniu decyzji, brak pomieszczenia, w którym psy mogłyby się schronić przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi;

Ponadto organ I instancji przy ponownym rozpatrywaniu sprawy powinien dokonać oceny i odnieść się do następujących kwestii:

22.8. rozbieżności w danych dotyczących ilości zwłok zwierząt pomiędzy danymi wynikającymi z rejestru upadków i eutanazji i wynikającymi z zestawień ilości zwierząt odebranych przez zakład utylizacyjny za poszczególne lata,

22.9. ewentualnego naruszenia przez Schronisko poszczególnych przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla

prowadzenia schronisk dla zwierząt, co podnoszą w swych pismach wnoszący odwołanie,

22.10. wskazywanego przez wnoszących odwołanie wymogu min. 2,6 m² przeciętnej, łącznej powierzchni pomieszczeń i wybiegów przypadającej na jednego psa w skali całego schroniska;

22.11. wskazywanego przez wnoszących odwołanie wymogu ograniczenia liczby przetrzymywanych razem psów, który zapobiegać będzie walkom, pogryzieniom i zagryzieniom, niezależnie od wielkości konkretnych pomieszczeń, boksów i wybiegów.

Ponadto ŁWLV jako organ II instancji, działając na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, zgodnie z którym wojewódzki lekarz weterynarii może wydawać powiatowym lekarzom weterynarii polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności oraz żądać od nich informacji z zakresu ich działania, zobowiązuje PLW w Sieradzu do wydania niezwłocznie decyzji w przedmiotowej sprawie, zwłaszcza w zakresie rozstrzygnięcia dotyczącego kwestii karmienia zwierząt w Schronisku (dawek i odstąpienia od karmienia w niektórych dniach) i do poinformowania o fakcie wydania decyzji i jej treści.

Nie przesądzając rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy, organ I instancji powinien rozważyć możliwość wydania decyzji nakazującej wstrzymanie przyjmowania zwierząt do czasu usunięcia uchybień.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi za pośrednictwem Łódzkiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

1) adresaci

2) a/a

Do wiadomości:

Powiatowy Lekarz Weterynarii w Sieradzu

ŁÓDZKI WOJEWÓDZKI
LEKARZ WETERYNARII

dr n. wet. Roman Owecki

