

- ODPIS -

Łódź, dnia 30 stycznia 2013 r.

**Naczelnny Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5  
00-011 Warszawa**

za pośrednictwem

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Łodzi  
ul. Piotrkowska 135  
90-434 Łódź

Wnoszący skargę kasacyjną - organ  
administracji:

Łódzki Wojewódzki Lekarz Weterynarii  
Ul. Proletariacka 2/6  
93-569 Łódź

reprezentowany przez:  
radcę prawnego Piotra Mikołajczyka  
zatrudnionego w Wojewódzkim  
Inspektoracie Weterynarii w Łodzi

Uczestnik postępowania:

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

**Sygn. akt II SA/Łd 841/12**

Brak wartości przedmiotu zaskarżenia

### **SKARGA KASACYJNA**

**od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi  
z dnia 20 listopada 2012 r. (sygn. akt II SA/Łd 841/12)  
doręzonego w dniu 14 stycznia 2013 r.**

Jako pełnomocnik Łódzkiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Łodzi, pełnomocnictwo przedkładam w załączeniu, wyrażając wolę organu, wnoszę skargę kasacyjną działając na podstawie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 r. Nr 153 poz. 1270 ze zm.) i **zaskarżam w całości** wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 listopada 2012 r. (sygn. akt II SA/Łd 841/12) doręczony w dniu 14 stycznia 2013 r.

Zaskarżonemu wyrokowi **zarzucam**:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną jego wykładnię w rozumieniu art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a mianowicie przepisów art. 1 pkt 1 lit. j), art. 5 ust. 1 pkt 2), art. 8 ust. 1, art. 9 ust. 1, art. 11 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 ze zm.). Błędna wykładnia sprowadza się do przyjęcia, że pojęcie „działalność nadzorowana”, o którym mowa w art. 1 pkt 1 lit. j) odnosi się do każdego rodzaju faktycznie wykonywanej działalności wymienionej w tym przepisie nawet w przypadku nieobjęcia takiej działalności nadzorem przez powiatowego lekarza weterynarii. W ocenie organu administracji publicznej, w imieniu którego skarga kasacyjna jest wnoszona, przepis ten należy rozumieć literalnie, to znaczy, że w przypadku „działalności nadzorowanej” chodzi o działalność objętą formalnie nadzorem przez powiatowego lekarza weterynarii. Przyjęcie natomiast interpretacji Sądu I instancji skutkuje błędnym przyjęciem, że do pomiotu prowadzącego faktycznie działalność wymienioną w art. 1 pkt 1) ustawy bez względu na objęcie nadzorem zastosowanie mają przepisy art. 5 ust. 1 pkt 2, art. 8 ust. 1, art. 9 ust. 1 i art. 11 ust. 1 ustawy.

2. naruszenie przepisów prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie w rozumieniu art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a mianowicie przepisów art. 8 ust. 1 oraz art. 9 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 ze zm.). Niewłaściwe zastosowanie przepisów art. 8 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1 ustawy polega na tym, że WSA, wskutek błędnej interpretacji pojęcia „działalność nadzorowana” (o czym mowa w pkt 1 powyżej) zastosował te przepisy do stanu faktycznego sprawy, mimo że nie powinien tzn. błędnie uznać, że organ winien te przepisy zastosować w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a.

Na podstawie art. 176 powołanej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi **wnoszę o:**

- 1) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie reformatoryjne w trybie art. 188 p.p.s.a., ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi do ponownego rozpoznania;

- 2) zasądzenie na rzecz wnoszącego skargę kasacyjną kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

### **Uzasadnienie**

Wyrokiem z dnia 20 listopada 2012 r. WSA w Łodzi uchylił zaskarżone postanowienie Łódzkiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, określanego dalej w skrócie jako „organ”, nr 2/2012 z dnia 26 lipca 2012 r. oraz poprzedzające je postanowienie Powiatowego Lekarza Weterynarii w Łodzi z dnia 11 maja 2012 r. oraz zasądził od organu na rzecz strony skarżącej kwotę 200 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Odnosząc się do poszczególnych motywów rozstrzygnięcia WSA podnieść należy, co następuje:

Co do naruszenia art. 1 pkt 1 lit. j) ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, cyt. dalej w skrócie jako „ustawa”, stwierdzić należy, że przyjęcie przez WSA, iż przepis ten

wprowadza ustawową definicję pojęcia „działalności nadzorowanej”, jest obarczone błędem. Zgodnie z art. 1 pkt 1) lit. j) ustawy, ustawa określa wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt zwanej dalej „działalnością nadzorowaną”. Zdaniem organu z przepisu tego nie wynika, że statuuje on definicję „działalności nadzorowanej”. Ustawodawca posługuje się bowiem jedynie stwierdzeniem, że dalej, dla potrzeb tej ustawy, rodzaje działalności określone w art. 1 pkt 1) ustawy zwane są „działalnością nadzorowaną”. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu wyroku WSA, cyt.: „skoro sam ustawodawca określił jakie rodzaje działalności stanowią działalność nadzorowaną w rozumieniu omawianej ustawy, to nie jest dopuszczalne odmienne definiowanie tego pojęcia”, albowiem jak wynika z początku brzmienia art. 1 ustawy, przepisy tej ustawy określają wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia rodzajów działalności określonej w tym przepisie. Ustawodawca nie wskazał bowiem, jak czyni w przypadku wprowadzania definicji legalnych, że „pod pojęciem działalności nadzorowanej rozumieć należy...” czy też, że „za działalność nadzorowaną uznaje się...”. Ponadto WSA dokonując interpretacji pojęcia „działalność nadzorowana” nie zwrócił uwagi na fakt, że ustawodawca posłużył się określeniem „nadzorowana”, co, posługując się wykładnią językową, oznacza, co nie budzi zdaniem organu żadnych wątpliwości, że chodzi o działalność objętą nadzorem. Pominięcie tej okoliczności przez WSA przy dokonywaniu interpretacji tego pojęcia skutkuje tym, że dokonana interpretacja tego przepisu jest błędna. Stosowanie przyjętej przez organy Inspekcji Weterynaryjnej, określanej dalej jako „Inspekcja”, interpretacji pojęcia „działalność nadzorowana”, która, zdaniem organów Inspekcji, jest jedynie słuszna i zgodna z prawem, ma fundamentalne znaczenie dla dalszych wywodów dotyczących kolejnych błędnie zinterpretowanych przez WSA przepisów warunkując ich prawidłową wykładnię oraz właściwe ich zastosowanie.

Argumentem przemawiającym za powyższą interpretacją pojęcia „działalność nadzorowana” jest także treść przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2) ustawy. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, podjęcie działalności nadzorowanej, o której mowa w art. 1 pkt. 1 lit. b, g, j, k, n, p jest dozwolone po uprzednim zgłoszeniu w formie pisemnej zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia. Z tego przepisu wynika więc zakaz prowadzenia określonego rodzaju działalności, jeśli nie została zgłoszona do właściwego powiatowego lekarza weterynarii. Świadczy o tym użyty w przepisie zwrot „jest dozwolone”. Ustawa za złamanie tego zakazu przewiduje sankcję wykroczeniową w art. 85 ust. 1 pkt 1) ustawy, który stanowi, że kto prowadzi działalność nadzorowaną bez zawiadomienia w wymaganym terminie o zamiarze jej rozpoczęcia podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo karze grzywny.

W powyższym kontekście nie sposób zgodzić się z interpretacją WSA przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2) ustawy. WSA stwierdza bowiem, że cyt.: „fakt niezgłoszenia organowi zamiaru prowadzenia działalności nadzorowanej nie pozbawia tej działalności statusu, o którym mowa w art. 1 pkt 1) ustawy. Podobnie nie pozbawia owej działalności takiegoż statusu brak nadania podmiotowi ją prowadzącemu numeru identyfikacyjnego w trybie art. 5 ust. 9 ustawy, bądź nieumieszczenie takiego podmiotu w rejestrze, o którym ustawa mówi w art. 11 ust. 1”. Przyjęcie takiej interpretacji w.w. przepisów skutkowałoby bowiem przyjęcie swego rodzaju dychotomii w zakresie podmiotów funkcjonujących na podstawie przepisów ustawy. Chodzi mianowicie o fakt, że należałoby wówczas rozróżnić pomiędzy podmiotami wpisanymi do rejestru i mającymi nadany weterynaryjny numer identyfikacyjny oraz podmiotami funkcjonującymi bez wpisu do rejestru i bez nadania takiego numeru. Tego rodzaju wykładnia jest, zdaniem organów Inspekcji, nie do przyjęcia,

gdyż ustawa nie daje możliwości dokonania takiego podziału, a jednocześnie nie daje podstaw do odmiennego traktowania podmiotów z pierwszej i drugiej grupy.

Skutkiem błędnej interpretacji przez WSA pojęcia „działalność nadzorowana”, jest błędna interpretacja przepisu art. 8 ust. 1 ustawy. Art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi, że powiatowy lekarz weterynarii w przypadku stwierdzenia, że przy prowadzeniu działalności nadzorowanej, o której mowa w art. 1 pkt 1 lit. a-n, p lub w art. 4 ust. 3, są naruszone wymagania weterynaryjne określone dla tej działalności, w zależności od zagrożenia stwarzanego dla zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt, wydaje decyzję nakazującą wstrzymanie działalności do czasu usunięcia uchybień. W kontekście powołanego wyżej przepisu nie można zgodzić się z twierdzeniem WSA, że art. 8 ust. 1 ustawy ma zastosowanie do podmiotów, które prowadzą działalność wymienioną w art. 1 pkt 1 lit. j) ustawy nielegalnie tj. bez formalnego zgłoszenia organowi inspekcji weterynaryjnej z następujących względów: skoro bowiem, jak wskazano wyżej, pojęcie działalności nadzorowanej obejmuje jedynie taką działalność, która jest objęta formalnie nadzorem przez organy Inspekcji, to nie można przyjąć, że adresatami decyzji na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy mogą podmioty prowadzące działalność nielegalnie. Art. 8 ust. 1 przewiduje bowiem sankcje o charakterze administracyjnym, które są nakładane na podmioty wykonujące działalność nadzorowaną legalnie tzn. dokonały jej zgłoszenia.

Dodatkowym potwierdzeniem takiej wykładni art. 8 ust. 1 ustawy jest przepis art. 9 ust. 1 tejże ustawy, który stanowi, że powiatowy lekarz weterynarii w przypadku gdy podmiot prowadzący działalność nadzorowaną nie zastosuje się do nakazu lub zakazu określonego w decyzji, o której mowa w art. 8 ust. 1-3 wydaje decyzję zakazującą prowadzenia określonego rodzaju działalności nadzorowanej i skreśla podmiot z rejestru, o którym mowa w art. 11.

Skoro bowiem mamy do czynienia z sytuacją, tak jak w przedmiotowej sprawie, że PLW nie objął podmiotu nadzorem weterynaryjnym, ze względu na fakt nieotrzymania stosownego do tego celu zgłoszenia i nie nadał temu podmiotowi weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego, tym samym nie może wydać decyzji administracyjnej zakazującej prowadzenia działalności i skreślić podmiot z prowadzonego rejestru.

W aspekcie podniesionych na wstępie zarzutów naruszenia prawa materialnego zauważyć należy, że, jak podnosi się w literaturze, naruszenie prawa materialnego może nastąpić przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Co istotne, obie te formy naruszenia prawa materialnego nie wykluczają się wzajemnie. Naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię polega na mylnym rozumieniu treści określonej normy prawnej, natomiast uchybienie prawu materialnemu przez niewłaściwe zastosowanie polega na tzw. błędzie w subsumcji, co wyraża się w tym, że stan faktyczny ustalony w sprawie błędnie uznano za odpowiadający stanowi hipotetycznemu przewidzianemu w normie prawnej albo że ustalonego stanu faktycznego błędnie nie „podciągnięto” pod hipotezę określonej normy prawnej - post. SN z 15 października 2001 r., I CKN 102/99, LexPolonica nr 383196, (tak: J.P. Tarno: Komentarz do art. 174 p.p.s.a., LexPolonica/el. 2011).

W niniejszej sprawie niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 8 ust. 1 oraz a 9 ust. 1 ustawy polega na tym, że WSA, wskutek, jak wskazano wyżej, błędnej interpretacji pojęcia „działalność nadzorowana” zastosował te przepisy do stanu faktycznego sprawy, mimo że nie powinien tzn. błędnie uznać, że organ winien zastosować te przepisy w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a.

Ponadto zauważyć należy, że ani w przepisach cyt. wyżej ustawy, ani w przepisach innych ustaw brak jest przepisu nakazującego podejmowanie działań o

charakterze administracyjnym organom szeroko pojmowanej Inspekcji Weterynaryjnej względem podmiotów, które nie dokonały formalnego zgłoszenia, które zgodnie z przepisami ustawy skutkowałyby objęciem takiego podmiotu nadzorem ze strony Inspekcji. Jak podniesiono wyżej, w przypadku bowiem braku stosownego zgłoszenia stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 2) ustawy, ustawodawca przewidział inne skutki uprzedniego niezgłoszenia określonego rodzaju działalności. Skutki zostały sprecyzowane w art. 85 ust. 1 pkt 1) ustawy, a mianowicie kto prowadząc działalność nadzorowaną, nie spełnia wymagań weterynaryjnych określonych dla danego rodzaju i zakresu tej działalności albo prowadzi taką działalność bez zawiadomienia w wymaganym terminie o zamiarze jej rozpoczęcia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo karze grzywny. Z przepisu tego wynika, że konsekwencją niezgłoszenia przez dany podmiot zamiaru prowadzenia określonej działalności są sankcje o charakterze wykroczeniowym. W tym kontekście powołać należy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06, OTK-A 2007/8/95, który co prawda dotyczył przepisów podatkowych, ale wyrok ten zawiera w sobie jedną niezmiernie istotną wskazówkę interpretacyjną, a mianowicie: TK orzekł, że art. 109 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, z 2005 r. Nr 14, poz. 113, Nr 90, poz. 756, Nr 143, poz. 1199 i Nr 179, poz. 1484, z 2006 r. Nr 143, poz. 1028 i 1029) w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej określonej przez powołaną ustawę jako "dodatkowe zobowiązanie podatkowe" i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe albo przestępstwa skarbowe, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Odnosząc powyższą konstatację TK do przedmiotowej sprawy, stwierdzić należy, że nie można za ten sam czyn stosować dwukrotnie sankcji: raz sankcji o charakterze administracyjnym, a drugi raz odpowiedzialności za wykroczenia, w tym przypadku za prowadzenie określonego rodzaju działalności. Cyt. wyżej wyrok TK potwierdza prawidłowość stanowiska organów Inspekcji, że skoro podmiot prowadzący faktycznie działalność nie zgłosił jej do objęcia nadzorem przez powiatowego lekarza weterynarii, to można wobec niego zastosować sankcję „wykroczeniową” wynikającą z art. 85 ust. 1 pkt 1) ustawy, nie można natomiast, zdaniem organów Inspekcji, stosować wobec tego samego podmiotu jednocześnie sankcji administracyjnych.

Ponadto wskazać należy na jeszcze jedną okoliczność związaną z treścią art. 5 ust. 1 pkt 2) ustawy, zgodnie z którym podjęcie działalności nadzorowanej, o której mowa w art. 1 pkt 1 lit. b, g, j, k, n, p, jest dozwolone po uprzednim zgłoszeniu, w formie pisemnej, zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia.

Przyjęcie wykładni przedstawionej w uzasadnieniu wyroku WSA skutkowałoby koniecznością objęcia przez organy Inspekcji niejako „z urzędu” każdej działalności wymienionej w tym przepisie, a mianowicie przykładowo w zakresie organizowania targów, wystaw, pokazów lub konkursów zwierząt, prowadzenia punktu kopulacyjnego, chowu lub hodowli zwierząt dzikich utrzymywanych przez człowieka jak zwierzęta gospodarskie, utrzymywania zwierząt gospodarskich, w celu umieszczenia na rynku tych zwierząt lub produktów pochodzących z tych zwierząt lub od tych zwierząt. Wydaje się, że jest to interpretacja zbyt daleko idąca. Idąc bowiem tym tokiem interpretacji można by dojść do wniosku, że Inspekcja posiada, czy też powinna posiadać, wręcz uprawnienia śledcze, zobowiązujące ją do podejmowania z urzędu działań mających na celu znalezienie podmiotu zajmującego się działalnością takiego rodzaju, a wskutek tego i objęcie nadzorem z urzędu, nadanie z urzędu weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego oraz wpisanie z urzędu do rejestru, do czego wymagany jest wniosek podmiotu zamierzającego prowadzić określony rodzaj działalności.

Przyjęcie interpretacji przepisów ustawy przyjęte przez WSA skutkuje ponadto tym, że z podmiotów, na których ciąży obowiązek dokonania powiatowemu lekarzowi weterynarii zgłoszenia przed podjęciem działalności, zdejmowany jest niejako ten obowiązek i zastępowany działaniami Inspekcji, polegającymi na objęciu „z urzędu” nadzorem. To tak jak gdyby przyjąć, że w przypadku zatrzymania przez Policję w ruchu drogowym pojazdu, który nie został zgodnie z obowiązującymi przepisami zarejestrowany, istnieje obowiązek dokonania przez właściwe organy z urzędu rejestracji takiego pojazdu, podczas gdy przepisy przewidują w takiej sytuacji tylko odpowiedzialność „wykroczeniową” w stosunku do podmiotu, który takowej rejestracji zaniechał.

Wskazane wyżej okoliczności nie zostały uwzględnione, a tym samym doszło do błędnej interpretacji wskazanych na wstępie przepisów ustawy oraz do niewłaściwego ich zastosowania przez Sąd pierwszej instancji, skutkiem czego zapadło orzeczenie sprzeczne z obowiązującym prawem.

W świetle powyższych wywodów wnoszę jak na wstępie.

RADCA PRAWNY  
dr Piotr Mikołajczyk  
Łd-M-1487

Załączniki:

1. odpis pełnomocnictwa,
2. odpis powołania Pana Romana Oweckiego na stanowisko Łódzkiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii,
3. 2 odpisy skargi kasacyjnej wraz z załącznikami,
4. opłata od skargi kasacyjnej.