



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Kielce, dnia 03.06.2016r.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
w Warszawie
za pośrednictwem
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
w Krakowie

Strona skarżąca:

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt

ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów

reprezentowane przez

adw. Magdalenę Nadrowską-

Makarewicz

ul. Warszawska 28/11

25-312 Kielce

Strona przeciwna:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Krakowie

Sygn. akt II SA/Kr 148/16

Skarga kasacyjna

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie
z dnia 18 marca 2016r. (Sygn. akt II SA/Kr 148/16), doręzonego wraz
z uzasadnieniem w dniu 04.05.2016

Na podstawie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30.08.2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2016.718), zwanej dalej p.p.s.a., działając w imieniu Stowarzyszenia Obrona Zwierząt - zwanego dalej Stowarzyszeniem, na mocy pełnomocnictwa, które stanowi załącznik do niniejszego pisma, udzielonego mi przez Agnieszkę Lechowicz, Prezesa Stowarzyszenia, uprawnioną do reprezentacji Stowarzyszenia na podstawie § 17 pkt 8 rozdz. IV jego statutu, zaskarżam w całości



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 marca 2016r. (sygn. akt II SA/ Kr 148/16), prawidłowo doręczony w dniu 04.05.2016, oddalający skargę w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności w zakresie ochrony zwierząt.

Niniejszą skargę Strona Skarżąca opiera na zaistnieniu przesłanek z art. 174 pkt 2 ppsa, tj.:

- a) niewłaściwym zastosowaniu art. 141 § 4 ppsa poprzez:
 - nie rozpatrzenie wszystkich zarzutów skargi, tj. brak precyzyjnego odniesienia do zarzutów skargi związanych z nieważnością postępowania administracyjnego wynikającą z naruszenia przepisów o właściwości, a skupieniu się jedynie na przesłance rażącego naruszenia prawa, która to przesłanka w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w ogóle nie została wskazana oraz nieprzeanalizowanie kolejnego zarzutu skargi, tj. naruszenia art. 19 ustawy kpa;
 - poprzez bezkrytyczne przyjęcie za Organami administracyjnymi niezgodnego z rzeczywistością i materiałem dowodowym stanu uznanego za faktyczny. Sąd winien samodzielnie dokonać analizy zebranych w sprawie materiałów dowodowych, zwłaszcza w kontekście argumentów wskazanych przez Skarżącą;
- b) niewłaściwym zastosowaniu art. 151 w związku z art. 145 § 1 pkt 2 ppsa poprzez oddalenie skargi pomimo, iż zaskarżana decyzja jest sprzeczna z prawem, poprzez nieprawidłowe przyjęcie, że w sprawie nie wystąpiła przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt, jako wydanej z naruszeniem przepisów o właściwości;

które to naruszenia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Z uwagi na powyżej sformułowane zarzuty wnoszę o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi, ewentualnie o przekazanie sprawy WSA do ponownego rozpoznania;



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

- zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym kosztów zastępstwa procesowego;
- rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Skarżący posiada status organizacji pożytku publicznego, co wynika z dołączonego do skargi odpisu KRS Stowarzyszenia. Zgodnie z art. 239 § 2 p.p.s.a., nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych organizacje pożytku publicznego, działające na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w sprawach własnych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej. Skarżący nie prowadzi działalności gospodarczej (co również wynika z odpisu KRS).

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 18.03.2016 r. WSA oddalił skargę Stowarzyszenia z dnia 11.01.2016 r. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie, zwanego dalej SKO, z dnia 13.11.2015 r., znak: SKO.OŚ/4170/349/2015, utrzymującą w mocy własną decyzję z dnia 28.09.2015 r., sygn. SKO.Oś/4170/268/2015, odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Chełmka z dnia 04.12.2014 r., znak: AGK.6140.23.2014, zezwalającej Jarosławowi Kołodziejczyk, prowadzącemu działalność pod nazwą: Jarosław Kołodziejczyk Gabinet Weterynaryjny „Animal-Vet Zasole”, na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Stanowisko WSA skarżący uważa za nietrafne i argumentuje jak poniżej.

1.

Przedmiotem postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest wyłącznie ustalenie, czy ostateczna decyzja administracyjna poddana nadzorowi jest dotknięta *którąkolwiek* z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

WSA podkreślił, iż skarżący w swoim wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie o stwierdzenie w części nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, zarzucił naruszenie przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. tj. wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Aczkolwiek ustalenie to zasadniczo polega na prawdzie, to nie sposób nie zauważyć, że merytoryczna treść wniosku dotyczyła zarzutu naruszenia przepisów o właściwości. Tylko tego zarzutu dotyczył też wniosek do SKO o ponowne rozpatrzenie sprawy, zaś skarga skierowana do WSA już wprost zarzucała kwestionowanemu zezwoleniu naruszenie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.

Tymczasem umknęło uwadze WSA, że SKO, sugerując się wskazaną w pierwotnym wniosku podstawą prawną, ograniczyło swoje rozważania wyłącznie do kwestii, czy przy wydawaniu przedmiotowej decyzji rażąco naruszono prawo. Ani badanie pierwotne, ani ponowne nie przyniosło innego rezultatu jak ten, że ta przesłanka unieważnienia decyzji (z powodu rażącego naruszenia prawa) w sprawie nie wystąpiła, gdyż brak tutaj oczywistości naruszenia, jasności treści naruszonego przepisu oraz wymaganego charakteru naruszonej normy prawnej.

Natomiast badanie kwestii właściwości organu administracji publicznej (w tym przypadku wydającego zezwolenie), a więc odniesienie się do rzeczywistych zarzutów wniosku Stowarzyszenia, SKO wykonało jedynie pozornie i pobieżnie, tzn. ograniczając się do ustalenia, że przepisy o właściwości nie zostały naruszone, gdyż zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2016.250 j.t.), zwanej dalej u.c.p.g., zezwolenia udziela, w drodze decyzji organ gminy właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Schronisko umiejscowione jest w Chełmku, na ulicy Jaworznickiej, zatem organem właściwym do wydania zezwolenia był Burmistrz Chełmka, co też w sprawie nastąpiło. Poprzestając na tym, SKO nie stwierdziło zatem naruszenia art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., tj. wydania zezwolenia z naruszeniem przepisów o właściwości.

Jednocześnie SKO całkowicie powstrzymało się od rozstrzygnięcia istoty wniosku Stowarzyszenia, tj. zbadania właściwości organu przy określeniu nie miejsca świadczenia usług, a obszaru działalności objętej zezwoleniem, który dla prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt wskazany został w decyzji jako *teren Rzeczypospolitej Polskiej*. Obszar działalności schroniska dla zwierząt, a



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

dokładnie rzekoma nieostrość tego terminu, brak definicji legalnej i powstający na tym tle, w ocenie SKO, wątpliwy stan prawny oraz wynikająca stąd konieczność wykładni i rozbieżności interpretacyjne, analizowane były przez SKO wyłącznie pod kątem badania wystąpienia ewentualnego rażącego naruszenia prawa, tj. naruszenia przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., a nie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.

SKO nie dokonało więc oceny, czy działanie Burmistrza Chełmka, którym udzielił zezwolenia na prowadzenie działalności na *terenie Rzeczypospolitej Polskiej*, nie narusza art. 19 k.p.a., stanowiącego, że organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Nie przeanalizowało również, jak takie określenie obszaru działalności ma się do art. 75a ust. 2 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.2015.584 j.t.), który stanowi wyjątek od zasady, że zezwolenia wydawane są bezterminowo i dotyczą całego obszaru kraju, w związku z art 7 u.c.p.g. i art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., który nakazuje określenie w zezwoleniu obszaru działalności objętej zezwoleniem. Choćby już z tego prostego zestawienia powyższych przepisów wynika, że nie może to być *teren Rzeczypospolitej Polskiej* (o czym szerzej poniżej w pkt. 2).

WSA w skarżonym wyroku w pełni podzielił stanowisko obu decyzji SKO, a więc potwierdził, że kwestionowane zezwolenie nie zostało wydane z naruszeniem art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. nie zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa. Rozumowanie WSA obarczone jest więc tymi samymi uchybieniami, które były udziałem SKO, dlatego wszystkie zarzuty formułowane powyżej względem procedowania przez SKO, odnoszą się automatycznie do WSA. W rzeczywistości nie rozstrzygając istoty skargi, WSA powstrzymał się od kontroli działalności administracji publicznej w sprawie skargi na decyzję administracyjną. Nadto Sąd wydając przedmiotowe rozstrzygnięcie nie odniósł się do podnoszonego zarzutu naruszenia art 19 kpa. Powyższe stanowi naruszenie art. 141 par 4 ppsa.

2.

Wyrażając opinię, iż „rygorystyczne powiązanie działań podejmowanych przez schroniska dla bezdomnych zwierząt z obszarem konkretnej gminy, nie jest bynajmniej oczywiste” (str. 15 uzas. wyroku), WSA najwyraźniej nie podziela stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego z wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13:



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

„Stwierdzić trzeba, że dokonując wykładni użytego sformułowania "obszar działalności objętej zezwoleniem" Sąd I instancji pominął istotną dla powyższego kwestię, iż zezwolenie jest formą reglamentacji działalności gospodarczej prowadzonej w związku z nałożonym na gminę obowiązkiem zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywania. Publiczny charakter tego zadania własnego oraz obowiązek spełnienia wymagań określonych w uchwale rady gminy uprawnia do stwierdzenia, że "obszar działalności objętej zezwoleniem" to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane”.

Jednak rozważania WSA na poparcie tezy przeciwnej są nieprzekonywujące, a wręcz muszą zdumiewać jako irrelevantne prawnie, w sytuacji kiedy sąd administracyjny winien kierować się wyłącznie literą prawa i brzmieniem przepisów.

I tak, skarżący kwestionuje argument WSA o słuszności określenia obszaru działalności szerzej niż obszar gminy (np. jako *teren Rzeczypospolitej Polskiej*), uzasadniany powoływaniem się na stany faktyczne („w sytuacji gdyby do schroniska zostało przekazane bezdomne zwierzę spoza terenu danej gminy”) i losowe („możliwe są w tym zakresie różne sytuacje życiowe”). Stany faktyczne i zdarzenia losowe nie mogą być wyłączną podstawą dla interpretacji treści stanowionych norm. Gdyby tak było, to np. każdy sklep miałby prawo do sprzedawania alkoholu, bo faktycznie może tego oczekiwać dowolny klient, a konieczność zakupu wódki w najbliższym sklepie (np. obuwniczym) może być przecież dla takiego obywatela ze wszech miar uzasadnionym przypadkiem losowym.

Kwestionowany wyrok powołuje się na gminną „konieczność realizacji podstawowego obowiązku polegającego na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt”, ale nie wskazuje żadnej podstawy prawnej, z której wynikałby taki obowiązek dla przedsiębiorcy prowadzącego schronisko. Na gruncie u.c.p.g. nie sposób bowiem wskazać ani „konieczności opieki”, ani przypisać takiego obowiązku podmiotom korzystającym ze swobody działalności gospodarczej. Także zezwolenie na prowadzenie schroniska obowiązku takiego nie stanowi. WSA przeoczył ponadto, że przedmiotowe zezwolenie wydane jest równocześnie na działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, a więc skierowaną na cel zasadniczo przeciwny niż „zapewnianie im opieki”.



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Tak uzasadnione orzeczenie WSA świadczy o nie wzięciu pod uwagę treści przepisów prawa, które obowiązek „zapewnienia miejsca w schronisku” przypisują nie przedsiębiorcom, lecz gminom, i które znajdują się nie w u.c.p.g., lecz w ustawie z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2013.856 j.t.). Konieczność brania pod uwagę przepisów ustawy o ochronie zwierząt przy interpretacji kwestii zezwoleń dla przedsiębiorców prowadzących schroniska jest oczywista i była już rozpatrywana przez NSA w w/w wyroku. Jednakże wnioski NSA z takiej interpretacji celowościowej były zupełnie przeciwne do tych, do których doszedł WSA w skarżonym orzeczeniu.

Podsumowując podkreślić należy, że uniknięcie przez WSA rozpoznania istoty skargi powoduje, że w sumie niewyjaśnione pozostają przyczyny jej oddalenia. W związku z powyższym skarga niniejsza jest zasadna i w całości zasługiwać winna na uwzględnienie.

ADWOKAT
Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Załączniki:

- 1. 2 odpisy skargi kasacyjnej*
- 2. odpis KRS Stowarzyszenia*
- 3. pełnomocnictwo*

*Adres Kancelarii: 25-312 Kielce; ul. Warszawska 28/11
Mobile 506 133 257 , mail: nadgowska_m@interia.pl*