



## WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 kwietnia 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz
Sędziowie	{ sędzia NSA Paweł Miładowski
	{ sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski /spr./
Protokolant	asystent sędziego Łukasz Sielanko

po rozpoznaniu w dniu 17 kwietnia 2019 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Zygmunta Dworakowskiego i Grażyny Jadwigi Dworakowskiej  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie  
z dnia 3 października 2017 r. sygn. akt II SA/OI 632/17  
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona 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 zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie;
2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Mariusz Czujara

starszy inspektor sądowy

## UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 3 października 2017 r. sygn. akt II SA/OI 632/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie po rozpoznaniu skargi Stowarzyszenia Obrona 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, uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji z dnia 30 grudnia 2016 r.

Sąd pierwszej instancji przyjął jako materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie u.c.p.g., zgodnie z którym jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków organ, który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszenia tych warunków, a dodatkowo jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa w drodze decyzji zezwolenie bez odszkodowania.

Sąd pierwszej instancji wskazał, 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, że w decyzji Burmistrza Białą Piska, której dotyczyło postępowanie nieważnościowe w ogóle brak jest określenia obszaru działalności schroniska i 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 Białą Piska.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji w niniejszej sprawie nie wystąpiła żadna z okoliczności uzasadniających odstępianie od oceny prawnej wyrażonej w wyroku z dnia 12 lipca 2016 r. r. sygn. II SA/OI 605/16. Sąd stwierdził zatem, że przesądzona została w powyższym wyroku kwestia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”. Sąd jednoznacznie 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 Białą 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 Białą Piska (uchwała z dnia 2 lutego 2006 r. nr XL/376/2006) i stwierdzono, że bezdomne zwierzęta z obszaru Gminy Białą 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 była ocena, czy przyjmowanie do schroniska zwierząt spoza Gminy Białą Piska stanowi niewypełnienie, w rozumieniu art. 9 ust. 2 u.c.p.g., warunku przyjmowania zwierząt tylko z terenu rzeczony gminy. Oceny takowej, wskutek błędnej interpretacji wspomnianego przepisu, orzekające w sprawie organy nie dokonały, czyli nie oceniły wniosku Stowarzyszenia w aspekcie potencjalnej przesłanki cofnięcia zezwolenia.

Nadto w uzasadnieniu decyzji z dnia 30 grudnia 2016 r. organ pierwszej instancji argumentował, że w trakcie prowadzonego postępowania Grażyna Jadwiga Dworakowska i Zygmunt Dworakowski zorganizowali swoją dotychczasową działalność w formie spółki cywilnej, a Powiatowy Lekarz Weterynarii w Pieszcu decyzją z dnia 7 listopada 2016 r. 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. dokonał zmiany decyzji z dnia 1 lipca 2008 r. obowiązującej do dnia 30 czerwca 2018 r. i zezwalającej Grażynie Jadwidze Dworakowskiej na prowadzenie działalności gospodarczej pod nazwą Schronisko dla bezdomnych zwierząt z siedzibą w miejscowości Radysy 13. Zmiana ta dotyczyła adresata tej decyzji i ujęciu w jej brzmieniu dodatkowo jej męża Zygmunta Dworakowskiego, z którym obecnie prowadzą działalność gospodarczą w ramach spółki cywilnej.

W uzasadnieniu decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie (zwanego dalej w skrócie SKO), odnosząc się do zarzutów Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie (dalej jako Stowarzyszenie) dotyczących 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 r. poz. 1539, z późn. zm.) wskazało, że kwestia ta została wyjaśniona przez Burmistrza Białej Piskiej w uzasadnieniu decyzji i wynika z niej, że podmiot prowadzący schronisko (spółka cywilna) ma nadany weterynaryjny numer identyfikacyjny.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że w aktach administracyjnych sprawy brak jest dokumentów, na które powołują się organy. W aktach administracyjnych nie ma decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii w Piszcu z dnia 7 listopada 2016 r., jak też decyzji Burmistrza Białej Piskiej z dnia 19 grudnia 2016 r. W wyniku tego 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.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że obowiązkiem organu pierwszej instancji było zebranie całego materiału dowodowego, a rzeczą organu odwoławczego było w przypadku uchybienia powyższemu obowiązkowi żądanie jego uzupełnienia. Bez wątplenia powyższymi obowiązkami 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 statutowanej przez art. 77 § 1 K.p.a. zasady oficjalności.

Orzekające w sprawie organy wprawdzie powołały się na fakt nadania przez

Powiatowego Lekarza Weterynarii w Pieszku decyzją z dnia 7 listopada 2016 r., Grażynie Jadwidze Dworakowskiej i Zygmuntovi Dworakowskiemu spółce cywilnej weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego, lecz brak decyzyjnego nadania rzeczoności numeru Grażynie Dworakowskiej, przed ową zmianą, 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.

Rekapitułując Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że opisane powyżej uchybienia powodują, że 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 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 przyjęć należało, że materiał dowodowy, na jakim zostały oparte rozstrzygnięcia organów obu instancji, był niekompletny i taki materiał 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.

Z tych przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c w związku z art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie P.p.s.a., uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą

Sygn. akt II OSK 152/18

ją decyzję organu pierwszej instancji.

W skardze kasacyjnej uczestnicy postępowania Grażyna Dworakowska i Zygmunt Dworakowski prowadzący działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod firmą Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Radysach zaskarżyli w całości powyższy wyrok, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

- 1) naruszenie prawa procesowego, tj. art. 134 P.p.s.a. w związku z art. 153 P.p.s.a., a to poprzez nierozpoznanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie istoty sprawy z uwagi na błędne przyjęcie, że jest on i organy orzekające w przedmiocie cofnięcia zezwolenia (Burmistrz Miasta Biała Piska i SKO) związane wykładnią prawa materialnego dokonaną przez ww. Sąd w uzasadnieniu do wyroku z dnia 12 lipca 2016 r. o sygn. akt II SA/Ol 605/16, w sytuacji gdy rozpoznawana sprawa dotyczyła odmowy stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Miasta Biała Piska w przedmiocie udzielenia uczestnikowi postępowania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz schroniska dla bezdomnych zwierząt, w której Sąd nie dokonywał wykładni materialnoprawnej art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. w zakresie objętym niniejszym postępowaniem i tym samym nie dokonał wykładni przepisów prawa materialnego, które to naruszenie procedury sądowoadministracyjnej miało istotny wpływ na wynik sprawy;
- 2) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. poprzez przyjęcie, że działalność uczestnika postępowania może ograniczać się jedynie do terenu Gminy Biała Piska, której organ wykonawczy udzielił uczestnikowi postępowania, zezwolenia na prowadzenia schroniska dla zwierząt;
- 3) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. poprzez przyjęcie, że brak numeru weterynaryjnego i następnie jego uzyskanie w okresie przed wszczęciem postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia, jest przesłanką do cofnięcia zezwolenia.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze z urzędu pod rozwagę jedynie przesłanki uzasadniające nieważność postępowania wymienione w art. 183 § 2 P.p.s.a. W tej sprawie Sąd nie stwierdził wystąpienia jakiegokolwiek przesłanki nieważności postępowania, a tym samym rozpoznając tę sprawę Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza związaną podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej.

Zgodnie z art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie z art. 176 P.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku Sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić wskazując, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Skarga kasacyjna jest częściowo zasadna, a wyrok Sądu pierwszej instancji został wydany z naruszeniem prawa.

Trafnie strona skarżąca kasacyjnie zarzuca Sądowi pierwszej instancji błędne zastosowanie art. 153 P.p.s.a. poprzez przyjęcie, że w tej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie był związany wykładnią prawa dokonaną w sprawie o sygn. akt II SA/OI 605/16. Zgodnie z powołanym przepisem ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.

Wyrażona w art. 153 P.p.s.a. zasada wiążącej oceny prawnej dotyczy dokonanej wykładni przepisów prawa w wyroku sądu wydanego w danej sprawie. Oznacza ona, że w takiej sprawie ani sądy ani organy administracyjne nie mogą formułować nowych ocen prawnych sprzecznych z wyrażonymi wcześniej w

orzeczeniu sądowym i zobowiązane są do podporządkowania się już raz dokonanej wykładni (por. wyrok NSA z 19 października 2007 r. sygn. akt II FSK 1128/06). Jednakże związanie oceną prawną dotyczy tożsamej sprawy, a więc sprawy tożsamej pod względem podmiotowym (między tymi samymi podmiotami) oraz przedmiotowym (dotyczącym w szczególności tej samej podstawy prawnej działania organów oraz stanu faktycznego sprawy). Takie stanowisko prezentowane jest także w orzecznictwie sądowym (por. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 2089/15, opub. w Lex nr 2297803; wyrok NSA z 12 października 2018 r. sygn. akt I OSK 2719/16, opub. w Lex nr 2571938; wyrok NSA z 8 maja 2018 r. sygn. akt II OSK 3130/17, opub. w LEX nr 2493276).

W tej zaś sprawie będącej przedmiotem rozpoznania przez Sąd pierwszej instancji, wcześniej nie orzekał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie. Nie można uznać za trafny pogląd, aby sprawa rozpoznana pod sygnaturą II SA/OI 605/16 była tożsama z przedmiotową sprawą. Przedmiotem sprawy prawomocnie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lipca 2016 r. sygn. akt II SA/OI 605/16, opub. w Lex nr 2083850 była ocena zaistnienia wady nieważności przy wydawaniu decyzji z dnia 1 lipca 2008 r. zezwalającej Grażynie Jadwidze Dworakowskiej na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Biała Piska i schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Radysy i w związku z tym Sąd rozpoznając tę sprawę powinien ocenić tylko to, czy zaistniała jakakolwiek wada w dacie wydawania ww. decyzji uzasadniająca stwierdzenie nieważności tego aktu administracyjnego. Natomiast przedmiotem tej sprawy jest ocena zaistnienia podstaw do cofnięcia tak wydanej decyzji (zezwolenia) z powodu ewentualnego naruszenia warunków prowadzenia działalności objętej tym zezwoleniem. Tym samym pod względem przedmiotowym nie można mówić o jakiegokolwiek tożsamości obu spraw.

Nie można uznać za zasadne stanowisko Sądu pierwszej instancji, co trafnie podnosi strona skarżąca kasacyjnie, że w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lipca 2016 r. sygn. akt II SA/OI 605/16 w ogóle dokonywano oceny prawnej w zakresie miejsca prowadzenia działalności objętej zezwoleniem z dnia 1 lipca 2008 r. skoro ocena prawna może dotyczyć wykładni przepisów prawa (materialnego lub procesowego), a Sąd ten w



uzasadnieniu wyroku z 12 lipca 2016 r. sygn. akt II SA/OI 605/16 nie dokonywał żadnej wykładni przepisów prawa dotyczących ustalania miejsca prowadzenia działalności objętej zezwoleniem z 1 lipca 2008 r. udzielonym Grażynie Jadwidze Dworakowskiej.

Zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 9 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. nie jest prawidłowy, przy czym strona skarżąca kasacyjnie nie podnosi, czy naruszenie tego przepisu polega na dokonaniu jego błędnej wykładni przez Sąd pierwszej instancji, czy też na niewłaściwym zastosowaniu. Zgodnie z tym przepisem zezwolenie wydawane na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 u.p.c.g. powinno określać dodatkowe wymagania wynikające z odrębnych przepisów. W zaskarżonym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał jako przesłanki uzasadniające uchylenie wydanych w sprawie decyzji okoliczność braku zgromadzenia w aktach sprawy pełnego materiału dowodowego. W aktach nie ma bowiem decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii w Piszcu z dnia 7 listopada 2016 r. znak PIW.Z.540/2-5/2016 o nadaniu spółce cywilnej utworzonej przez Zygmunta Dworakowskiego i Grażynę Dworakowską weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego. Ponadto Sąd pierwszej instancji wskazał, że w aktach sprawy nie ma także decyzji Burmistrza Gminy Biała Piska z dnia 19 grudnia 2016 r. znak: RiGN.6140.08.01.2016 zmieniającej decyzję z 1 lipca 2008 r. w przedmiocie wydania zezwolenia 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. Brak tych dwóch decyzji w aktach sprawy stanowił kolejną przesłankę do uchylenia wydanych w sprawie rozstrzygnięć administracyjnych. Jeżeli strona skarżąca kasacyjnie zamierzała postawić zarzut dotyczący błędnego stanowiska Sądu co do ww. decyzji (o nadaniu weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego spółce cywilnej oraz zmiany pierwotnie wydanego zezwolenia) to powinna zakwestionować błędną ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, a nie naruszenie art. 9 ust. 1 pkt 6 u.p.c.g. Sąd pierwszej instancji nie oceniał, w jaki sposób takie decyzje mają wpływ na warunki wykonywania zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na

terenie obszaru administracyjnego Gminy Biała Piska oraz prowadzenie własnego schroniska dla bezdomnych zwierząt we wsi Radysy 13.

Skoro Sąd pierwszej instancji precyzyjnie wskazuje na brakujące dokumenty w zgromadzonym materiale dowodowym, to przed rozstrzygnięciem sprawy powinno się uzupełnić materiał dowodowy o brakujące decyzje znane stronom i organom administracyjnym wydając w tym zakresie odpowiednie zarządzenia, albo dopuścić na podstawie art. 106 § 3 P.p.s.a. dowody z tych decyzji, jeżeli nie były one wcześniej przedmiotem oceny w toku postępowania administracyjnego. Sąd winien bowiem orzekać na podstawie kompletnego materiału dowodowego, a ocena, czy materiał dowodowy jest kompletny powinna nastąpić jeszcze przed rozpoznaniem sprawy.

Zarzut strony skarżącej kasacyjnie co do naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. poprzez przyjęcie, że działalność uczestnika postępowania może ograniczać się jedynie do terenu Gminy Biała Piska, jest przedwczesny a przez to także nieuzasadniony, a przy tym także i w zakresie tak zredagowanego zarzutu nie wiadomo, czy dotyczy on błędnej wykładni tego przepisu czy też jego niewłaściwego zastosowania przez Sąd pierwszej instancji. Jak wynika z art. 174 pkt 1 P.p.s.a. jednym z elementów formalnych skargi kasacyjnej jest wskazanie jej podstawy, a taką podstawą może być zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Strona skarżąca kasacyjnie nie może „przenosić” na Naczelny Sąd Administracyjny obowiązku doprecyzowania zarzutu skargi. Błędną wykładnią polega na nieprawidłowego wyinterpretowania treści danego przepisu. Niewłaściwe zastosowanie polega zaś na tym, że wprowadzie dokonano prawidłowej wykładni przepisu, ale zastosowano go do nieprawidłowo ustalonego stanu faktycznego sprawy albo też do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego sprawy ale nie spełniającego przesłanek do stosowania do niego danego przepisu.

Przedwczesność tak postawionego zarzutu wynika zaś stąd, że w uzasadnieniu zaskarżonego w tej sprawie wyroku Sąd pierwszej instancji wyraźnie stwierdził, że nie dokonywał samodzielnie wykładni art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., ale błędnie oparł się na ocenie prawnej wyrażonej w wyroku z 12 lipca 2016 r. sygn. akt II SA/OI 605/16. Skoro więc Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie nie

dokonywał samodzielnej oceny naruszenia przesłanek wydanego zezwolenia, to nie można skutecznie Sądowi zarzucić naruszenia przepisu określającego te przesłanki.

Mając na uwadze zasadność części zarzutów skargi kasacyjnej należy stwierdzić, że w tej sprawie zasadnym będzie zastosowanie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego art. 185 § 1 P.p.s.a. polegającego na uchyleniu zaskarżonego wyroku wraz z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie. W tej bowiem sprawie Sąd pierwszej instancji przedwcześnie uchylił wydane w sprawie decyzje. Obowiązkiem Sądu powinno być ponowne przeprowadzenie postępowania w sprawie, poprzedzone uzupełnieniem materiału dowodowego w szczególności o precyzyjnie opisane przez Sąd decyzje Powiatowego Lekarza Weterynarii z 7 listopada 2016 r. znak PIW.Z.540/2-5/106 oraz Burmistrza Gminy Biała Piska z dnia 19 grudnia 2016 r. znak: RiGN.6140.08.01.2016 i na tej podstawie dokonanie samodzielnej oceny sprawy bez przyjmowania związania oceną prawną zawartą w uzasadnieniu wyroku tego Sądu z dnia 12 lipca 2016 r. sygn. akt II SA/OI 605/16. Dopiero po tak przeprowadzonym postępowaniu, Sąd pierwszej instancji winien wydać w sprawie orzeczenie.

Jednocześnie należy stwierdzić, że nie zachodzą w tej sprawie przesłanki wynikające z art. 188 P.p.s.a., które umożliwiałyby Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpoznanie samej skargi, a to dlatego, że Sąd pierwszej instancji pominął w zakresie objętym skargą kasacyjną samodzielne rozpoznanie sprawy. Tym samym rozpoznanie skargi dopiero przez Naczelnego Sądu Administracyjnego oznaczałoby pozbawienie strony możliwości wniesienia skargi kasacyjnej od sądowej kontroli zaskarżonej decyzji.

Naczelnego Sądu Administracyjnego działając na podstawie art. 207 § 2 P.p.s.a. odstąpił w całości od zasądzenia od Stowarzyszenia na rzecz strony skarżącej kasacyjnie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Mariusz Szufnara*

starszy inspektor sądowy