

Sygn. akt II OSK 622/13



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 czerwca 2014 roku

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: { sędzia NSA Maria Czapska-Górnikiewicz /spr./
sędzia NSA Aleksandra Łaskarzewska
sędzia del. NSA Janina Kosowska

Protokolant sekretarz sądowy Tomasz Bogdan Godlewski

po rozpoznaniu w dniu 26 czerwca 2014 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Łódzkiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi
z dnia 20 listopada 2012 r. sygn. akt II SA/Łd 841/12
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia „Obrona Zwierząt” z siedzibą Jędrzejowie
na postanowienie Łódzkiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii
z dnia 26 lipca 2012 r. nr 2/2012
w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania

oddala skargę kasacyjną

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Tomasz Godlewski

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 20 listopada 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie uchylił skarżone postanowienie Łódzkiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii z dnia 26 lipca 2012 r. oraz poprzedzające je postanowienie Powiatowego Lekarza Weterynarii w Łodzi z dnia 11 maja 2012 r. w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, iż Stowarzyszenie Obrony Zwierząt w Jędrzejowie wniosło na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.- dalej zwanej ustawą) o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie wstrzymania działalności „Hotelu dla Zwierząt i Ptactwa Domowego”, znajdującego się w Łodzi przy ul. Kosodrzewiny 56/2, prowadzonego przez Longina Siemińskiego oraz o dopuszczenie Stowarzyszenia na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 K.p.a. do udziału w sprawie.

Postanowieniem z dnia 21 lutego 2012r. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Łodzi odmówił wszczęcia z urzędu postępowania, jednak postanowieniem z dnia 26 marca 2012 r. Łódzki Wojewódzki Lekarz Weterynarii uchylił rozstrzygnięcie organu I instancji i przekazał mu sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Postanowieniem z dnia 11 maja 2012 r. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Łodzi na podstawie art. 31 § 2 zdanie drugie, art. 31 § 1 pkt 1 i 2 K.p.a. w związku z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy odmówił wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego przeciwko Longinowi Siemińskiemu prowadzącemu „Hotel dla Zwierząt i Ptactwa Domowego” w Łodzi w celu wydania decyzji wstrzymującej działalność zakładu na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy, a także odmówił dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w tym postępowaniu.

Na skutek zażalenia Stowarzyszenia, postanowieniem z dnia 26 lipca 2012 r. Łódzki Wojewódzki Lekarz Weterynarii na podstawie art. 144 w związku z art. 138 § 1 K.p.a. utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. Zdaniem organu odwoławczego, pomimo iż cele statutowe Stowarzyszenia Obrona Zwierząt wiążą się z przedmiotem postępowania, a więc wnioskodawca spełnił przesłanki z art. 31 § 1 K.p.a., to postępowanie to nie może być prowadzone bowiem, Longin Siemiński nigdy nie dokonał zgłoszenia prowadzenia schroniska dla zwierząt w trybie art. 5 ust.

1 pkt 2 w związku z art. 1 pkt 1 lit. j ustawy. Działalności tej nie został także nadany weterynaryjny numer identyfikacyjny oraz nie została wpisana do rejestru podmiotów nadzorowanych przez Powiatowego Lekarza Weterynarii. Zdaniem organu odwoławczego przepis art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy nie ma zastosowania do podmiotów, które prowadzą działalność wymienioną w art. 1 pkt 1 lit. j w sposób nielegalny, a więc bez formalnego zgłoszenia organowi inspekcji weterynaryjnej. W takim przypadku z przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy wynika zakaz prowadzenia takiej działalności, zabezpieczony sankcją karną z art. 85 ust. pkt 1 ustawy. Z kolei art. 8 ust. 1 ustawy przewiduje sankcje o charakterze administracyjnym, które mogą być nakładane na podmioty wykonujące działalność nadzorowaną legalnie. Wykładnia ta znajduje dodatkowe potwierdzenie w treści przepisu art. 9 ust. 1 ustawy. O sprawie prowadzenia schroniska bez wymaganego zgłoszenia został zawiadomiony organ Policji.

Skargę na powyższe postanowienie złożyło Stowarzyszenie Obrony Zwierząt w Jędrzejowie. Zdaniem strony skarżącej przedmiotowy zakład działa od chwili powstania, tj. od 2003- 2004 r. jako nielegalne schronisko, zaś organy przez te lata powstrzymywały się od stosowania wobec niego środków nadzoru. Tymczasem przepis art. 8 ust. 1 ustawy stosuje się wobec wszelkiej działalności nadzorowanej, którą określono szczegółowo w art. 1 pkt 1 ustawy. Stąd też każdy podmiot, który swoim działaniem wpisuje się w nią, prowadzi działalność nadzorowaną. Nadto wpis do rejestru nie jest konstytutywny dla określenia charakteru działalności jako nadzorowanej. Art. 8 ustawy przewiduje sankcje administracyjne wobec każdego podmiotu prowadzącego działalność nadzorowaną i uchybiającego jej merytorycznym wymaganiom weterynaryjnym, z kolei w art. 85 ustawy spenalizowane zostało uchybienie formalne prowadzonej działalności w postaci braku zgłoszenia. Wymieniona w art. 9 ustawy sankcja wydania decyzji zakazującej prowadzenia określonego rodzaju działalności nadzorowanej dotyczy wszystkich podmiotów faktycznie prowadzących działalność nadzorowaną, zaś skreślenie z rejestru dotyczyć będzie tylko podmiotów zgłoszonych i wpisanych.

W odpowiedzi na skargę Łódzki Wojewódzki Lekarz Weterynarii wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swe dotychczasowe stanowisko.

Rozpoznając powyższą skargę, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, iż zasługuje ona na uwzględnienie.

Odwołując się do treści art. 8 ust. 1 ustawy Sąd pierwszej instancji wskazał na konieczność wyjaśnienia, czym jest „działalność nadzorowana” w rozumieniu tejże ustawy, bowiem to naruszenia wymagań weterynaryjnych działalności nadzorowanej stanowią podstawę stosowania sankcji opisanych w tym przepisie. Za wystarczające uznał Sąd odwołanie się w tym zakresie do art. 1 pkt 1 tej ustawy, w którym podano definicję legalną tego pojęcia. Zgodnie z nim, ustawa określa wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie, który szczegółowo wymienia i który nazywa „działalnością nadzorowaną”. Wśród wymienionych rodzajów działalności wymieniono prowadzenie schronisk dla zwierząt (art. 1 pkt 1 lit. j). Skoro, zatem sam ustawodawca określił, jakie rodzaje działalności stanowią działalność nadzorowaną, to zdaniem Sądu nie jest dopuszczalne odmienne definiowanie tego pojęcia. Konstatacja ta nie przesądza również tego, czy realnie prowadzona, konkretna działalność jest rzeczywiście prowadzeniem schroniska dla zwierząt, a przez to należy do działalności nadzorowanej. Dokonanie ustaleń faktycznych w tym zakresie i ich ocena należy do kompetencji organów inspekcji weterynaryjnej i winny one mieć miejsce w każdym wypadku, w którym organ ma styczność z działalnością o cechach działalności nadzorowanej.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że w niniejszej sprawie organy inspekcji weterynaryjnej dokonały oceny rzeczywistego zakresu działalności prowadzonej w Łodzi przy ul. Kosodrzewiny i mają świadomość, że przedsięwzięcie to działalność „o charakterze schroniska dla bezdomnych zwierząt”. Pomimo tego, organy te stanęły na stanowisku, iż działalność ta nie stanowi działalności nadzorowanej w rozumieniu przepisów ustawy, bowiem nie została ona zgłoszona lekarzowi weterynarii w sposób określony w art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy i nie podlegała rejestracji w trybie jej art. 11 ust. 1, a więc jest prowadzona w sposób nielegalny. Ze stanowiskiem tym nie zgodził się jednak Sąd pierwszej instancji, gdyż ustawa zawierając definicję pojęcia „działalność nadzorowana” jednoznacznie wskazuje, które rodzaje działalności stanowią desygnat definiowanego pojęcia.

Organy wyprowadzając z przepisów omawianej ustawy własne rozumienie pojęcia „działalność nadzorowana”, zupełnie pominęły art. 1 pkt 1 i pozostawały w błędnym przeświadczeniu, iż działalnością taką może być wyłącznie działalność prowadzona w sposób legalny, a więc będąca następstwem spełnienia wymagań określonych w art. 5 ust. 1 i podlegająca rejestracji w trybie art. 11 ust. 1 ustawy. Takiego warunku nie formułuje jednak ustawa, a zatem samo podjęcie i prowadzenie

którejkolwiek z działalności wymienionych w art. 1 pkt 1 stanowi podjęcie i prowadzenie działalności nadzorowanej. Treść przepisu art. 5 ust. 1 ustawy nie wprowadza modyfikacji zakresu znaczeniowego pojęcia działalność nadzorowana. Wskazuje jedynie, jakie okoliczności decydują o legalnym, bądź nielegalnym prowadzeniu działalności nadzorowanej, w żadnym zaś razie nie wkracza on w samo pojęcie owej działalności. Tym samym fakt niezgłoszenia właściwemu organowi zamiaru prowadzenia działalności nadzorowanej nie pozbawia tej działalności statusu, o którym mowa w 1 pkt 1 ustawy. Podobnie nie pozbawia jej takiego statusu brak nadania podmiotowi ją prowadzącemu numeru identyfikacyjnego (art. 5 ust. 9 ww. ustawy), bądź nieumieszczenie takiego podmiotu w rejestrze z art. 11 ust. 1 ustawy.

Sąd podzielił w tym zakresie twierdzenia strony skarżącej, że zarówno decyzja, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, jak i zawiadomienie o zamiarze prowadzenia działalności w trybie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy nie wywołują skutków konstytucyjnych. Podobnie skutków tych nie wywołuje umieszczenie podmiotu w rejestrze, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy. Tym samym to nie od owych czynności zależy przypisanie określonej działalności do działalności nadzorowanej. Do powyższego wniosku prowadzi także analiza dalszych przepisów omawianej ustawy. Po tym jak w przepisie art. 1 ust. 1 ustawy zdefiniowana została działalność nadzorowana, w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy wskazano na zakres obowiązków podmiotu ją prowadzącego. Niewątpliwie są to obowiązki o charakterze materialnym. Dalej w przepisie art. 5 ustawy sformułowane zostały wymagania formalne dla możliwości dozwolonego, a więc legalnego prowadzenia działalności nadzorowanej. Zdaniem Sądu pierwszej instancji nadawanie numeru tylko niektórym spośród podmiotów zgłaszających działalność nadzorowaną (art. 1 pkt 1 lit. b, g, j, k, p), jak również rejestrowanie tylko niektórych rodzajów działalności (art. 1 pkt 1 lit a – l, n, p) świadczy o braku konsekwencji i jest okolicznością wystarczającą do tego, aby zdeprecjonować pogląd, że działalność nadzorowana w każdym wypadku jest następstwem dokonania zgłoszenia (art. 5 ust. 1 pkt 2), otrzymania numeru identyfikacyjnego (art. 5 ust. 9) i rejestracji działalności (art. 11 ust. 1).

Odwołując się ponownie do art. 8 ust. 1 ustawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że norma ta ustanawia sankcje o charakterze administracyjnym, o czym świadczy chociażby forma i tryb ich nakładania (art. 3 ust. 1 ustawy). Jasne jest także, że przepis ten koreluje z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy,

określającym generalny zakres obowiązków o charakterze materialnym. Analiza tych uregulowań prowadzi do wniosku, że przepis art. 8 ust. 1 stanowi podstawę wszczęcia i prowadzenia postępowań administracyjnych w tych wszystkich sprawach, w których określona działalność nadzorowana prowadzona jest z naruszeniem wymagań weterynaryjnych. Skoro, bowiem działalnością nadzorowaną jest nie tylko działalność prowadzona legalnie, lecz każda działalność opisana w art. 1 pkt 1 ustawy, to sankcje administracyjne określone w art. 8 ust. 1 rozciągają się także na te rodzaje i formy działalności nadzorowanej, które prowadzone są w sposób inny niż dozwolony treścią art. 5 ust. 1 ustawy.

Z tych też przyczyn, za nieznajdujące oparcia w prawie uznał Sąd pierwszej instancji stanowisko organów obu instancji ograniczające możliwość stosowania sankcji administracyjnych wyłącznie do tych podmiotów, które prowadzą działalność nadzorowaną, rozumiejąc ją jako działalność dozwoloną, a więc spełniającą wymogi formalne jej rozpoczęcia (art. 5 ust. 1 ustawy). Stanowisko to nie tylko nie odpowiada wykładni gramatycznej przepisu art. 1 pkt 1, ale także pomija wykładnię systemową i celowościową tegoż przepisu. Celem ustawy, zapisanym już w samym jej tytule jest, bowiem ochrona zdrowia zwierząt i zwalczanie pochodzących od zwierząt chorób. Konsekwencją tego stanowiska byłaby niemożność prowadzenia postępowań administracyjnych w trybie art. 8 ust. 1 ustawy, pomimo ujawnienia naruszenia wymagań weterynaryjnych mogących powodować zagrożenie dla zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt. Oznaczałoby to w istocie pozostawienie poza sferą stałej kontroli ze strony wyspecjalizowanych organów państwa różnych rodzajów działalności mogących powodować zagrożenia epidemiczne, czy epizootyczne. Konieczność sprawowania efektywnej kontroli działalności niosącej za sobą tak poważne zagrożenia nakazuje jednoznacznie opowiedzieć się za możliwością stosowania sankcji administracyjnych wobec wszystkich wymienionych w art. 8 ust. 1 rodzajów działalności nadzorowanej, bez względu na to czy jest ona prowadzona w sposób dozwolony przez prawo, czy też nie. W sytuacji niebezpieczeństwa zagrożenia zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt reakcja ze strony wyspecjalizowanych organów państwa winna być dopuszczalna w każdej przewidzianej przez prawo sytuacji powstania takiego niebezpieczeństwa i winna być ona efektywna. System nakazów i zakazów przewidziany w art. 8 ust. 1 oraz w art. 9 ust. 1 ustawy efektywność taką zapewnia także wobec możliwości ich wyegzekwowania w drodze przymusu państwa.

Zapłaty tego nie może zmienić art. 9 ust. 1 ustawy, wskazujący na konsekwencje niezastosowania się przez podmiot prowadzący działalność nadzorowaną do zakazu lub nakazu określonego w decyzji wydanej w trybie art. 8 ust. 1-3. Z tych przyczyn Sąd pierwszej instancji podzielił pogląd strony skarżącej, że sankcje w postaci zakazu prowadzenia określonego rodzaju działalności nadzorowanej i skreślenie podmiotu z rejestru podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną mogą być orzeczone wyłącznie w stosunku do podmiotów legalnie prowadzących ową działalność. Wobec podmiotów, które działalność nadzorowaną prowadzą bez spełnienia formalnych warunków, sankcja skreślenia z rejestru, o którym mówi przepis art. 11 ustawy, nie będzie mogła być orzeczona z oczywistych względów.

Okoliczność, iż ustawodawca w ww. przepisie przewidział koniunkcję obu sankcji nie ma dla niniejszej sprawy istotnego znaczenia. Funkcjonalna wykładnia tegoż przepisu nakazuje pominięcie stosowania sankcji skreślenia z rejestru w tych wszystkich wypadkach, w których jest ona bezprzedmiotowa z uwagi na nie figurowanie podmiotu w owym rejestrze. Sąd, z przyczyn powyżej przedstawionych, nie był skłonny w owej koniunkcji upatrywać samodzielnej podstawy dla uzasadnienia stanowiska organów utożsamiających działalność nadzorowaną z działalnością dozwoloną.

Podobnie krytycznie Sąd ocenił stanowisko organów dopuszczające stosowanie wobec podmiotów prowadzących nielegalnie działalność wymienioną w art. 1 pkt 1 ustawy, wyłącznie kar wskazanych w art. 85 ust. 1 ustawy, zaś sankcji administracyjnych, o których mowa w art. 8 ust. 1 tylko do działalności nadzorowanej prowadzonej w sposób dozwolony (legalny). Stanowisko takie zupełnie pomija możliwość ponoszenia określonych sankcji na gruncie różnych gałęzi prawa (karnego i administracyjnego). Okoliczność, iż podmiot nielegalnie prowadzący działalność nadzorowaną podlegać będzie karze, o której mowa w art. 85 ust. 1 za niespełnienie wymagań formalnych, nie sprzeciwia się stosowaniu wobec tego podmiotu sankcji z art. 8 ust. 1, jeśli tylko działalność tą prowadzi w sposób naruszający wymagania weterynaryjne, a więc nie spełnia wymagań materialnych. Przepis art. 85 ust. 1 daje jeszcze jeden argument przemawiający za koniecznością rozróżnienia pojęć działalność nadzorowana i działalność dozwolona (legalna). Jak słusznie wskazuje strona skarżąca przepis ten przewidując sankcję karną za prowadzenie działalności nadzorowanej bez zawiadomienia w wymaganym terminie o zamiarze jej rozpoczęcia

wyraźnie wskazuje, iż działalność nadzorowaną można prowadzić także z naruszeniem wymagań formalnych, a więc w sposób nielegalny.

Mając powyższe okoliczności na uwadze, Sąd uznał, iż organy obu instancji wskutek błędnej wykładni przepisów art. 1 pkt 1 lit j, art. 5 ust. 1 pkt 2 i ust. 9, art. 8 ust. 1, art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 i art. 85 ust. 1 pkt 1 ustawy dopuściły się naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.- zwanej dalej P.p.s.a.).

Niezależnie od powyższego, Sąd pierwszej instancji w oparciu o treść art. 3 ust. 1 ustawy, stwierdził, że skoro organ doszedł do wniosku o potrzebie odmowy wszczęcia postępowania w trybie art. 8 ust. 1 ustawy, to wyłączną do tego podstawą winien być art. 61a § 1 K.p.a. Wyłącznie analiza przesłanek tego przepisu może doprowadzić organ do wniosku o potrzebie odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego inicjowanego poprzez żądanie strony. Tymczasem norma ta nie była przedmiotem analizy organów i nie znalazła się w podstawie rozstrzygnięć. Odnosząc się z kolei do odmowy wszczęcia przez organ I instancji z urzędu postępowania, Sąd zaznaczył, iż takiego zachowania organu nie przewidują przepisy K.p.a. Za podstawę do wydania zakwestionowanych rozstrzygnięć nie może także zostać uznany przepis art. 31 § 1 i 2 K.p.a. Dokonując analizy obu tych przepisów, Sąd doszedł do wniosku, że jeżeli w sprawie nie toczyło się jeszcze postępowanie w trybie art. 8 ust. 1 ustawy, to nie mogło być podstawy do tego, aby odmówić dopuszczenia strony skarżącej do udziału w tym postępowaniu. Co prawda pochodzący od strony skarżącej wnioski o wszczęcie postępowania zawiera także żądanie dopuszczenia do udziału w sprawie, jednak organy administracji były zobowiązane do działania w tym zakresie zgodnego z art. 7, art. 9 K.p.a. Przepis art. 31 § 2 K.p.a. mógł stanowić samodzielną podstawę do odmowy wszczęcia postępowania z żądania organizacji społecznej. Odmowa taka mogła nastąpić gdyby organ doszedł do wniosku, że wszczęcie postępowania nie jest uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i że nie przemawia za tym interes społeczny (art. 31 § 1 K.p.a.), co organ wykluczył. Tym samym organy obu instancji naruszyły art. 31 § 1 i 2 K.p.a., co miało istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit c P.p.s.a.).

Z przedstawionych wyżej przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a, c P.p.s.a. orzekł jak na wstępie. Rozstrzygnięcie o kosztach podjęto na mocy art. 200 P.p.s.a.

Sąd pierwszej instancji zaznaczył też, iż ponownie rozpoznając sprawę organy winny zastosować się do przedstawionych wyżej ocen prawnych (art. 153 P.p.s.a.), co pozwoli im ustalić rzeczywisty zakres wniosku strony skarżącej z dnia 18 stycznia 2012 r. i jednocześnie zbadać przesłanki uzasadniające wszczęcie postępowania w trybie art. 8 ust. 1 ustawy, a w razie ich wystąpienia, zastosować wobec podmiotu naruszającego wymagania weterynaryjne nakazy przewidziane w tym przepisie. Nie jest rolą Sądu wskazywanie, czy ewentualne postępowanie winno zostać wszczęte z urzędu, czy wskutek żądania strony skarżącej. Skoro jednak organ odwoławczy uznaje, że strona skarżąca spełnia warunki z art. 31 § 1 K.p.a., to ewentualne postępowanie winno toczyć się z jej udziałem (art. 31 § 3 K.p.a.).

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył Łódzki Wojewódzki Lekarz Weterynarii, zaskarżając go w całości i zarzucając mu:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną jego wykładnię w rozumieniu art. 174 pkt 1 P.p.s.a., a mianowicie 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. 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 P.p.s.a., a mianowicie 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. 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.

Wskazując na powyższe zarzuty, skarżący kasacyjnie organ wniósł o 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 oraz o zasądzenie na rzecz wnoszącego skargę kasacyjną kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ stwierdził, że z art. 1 pkt 1 lit. j ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt nie wynika definicja „działalności nadzorowanej”. Nadto, przyjęta przez Sąd pierwszej instancji wykładnia art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy prowadziłaby do rozróżnienia podmiotów wpisanych do rejestru i mających nadany weterynaryjny numer identyfikacyjny z podmiotami funkcjonującymi bez wpisu do rejestru i bez nadania takiego numeru, co zdaniem organu jest nie do przyjęcia. Sankcje z art. 8 ust. 1 ustawy mogą być stosowane wobec podmiotów wykonujących legalnie działalność nadzorowaną, tzn. dokonały zgłoszenia. W okolicznościach niniejszej sprawy, skoro podmiot nie został objęty nadzorem weterynaryjnym, gdyż powiatowy lekarz weterynarii nie otrzymał stosownego do tego celu zgłoszenia i nie nadał temu podmiotowi weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego, to tym samym organ nie mógł wydać decyzji zakazującej mu prowadzenia działalności i skreślić podmiot z prowadzonego rejestru.

Również zdaniem organu 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.

W konkluzji organ stwierdził, że przyjęcie takiej wykładni jak zaprezentowana w zaskarżonym wyroku skutkowałoby koniecznością objęcia przez organy Inspekcji niejako „z urzędu” każdej działalności wymienionej w tym przepisie.

Odpowiedź na skargę kasacyjną złożyło Stowarzyszenie Obrony Zwierząt w Jędrzejowie, wnosząc o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest bezzasadna.

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Jeśli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 tej ustawy, a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak, to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej i wyłącznie w granicach wyżej określonych może rozpatrywać wniesioną kasację.

Rozpoznając w tych granicach wniesioną skargę kasacyjną, stwierdzić trzeba, iż przedstawiony w niej problem, w niezakwestionowanym stanie faktycznym sprawy, dotyczy zagadnienia, czy powiatowy lekarz weterynarii wykonuje powierzone mu w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zadania w zakresie nadzoru weterynaryjnego jedynie w odniesieniu do podmiotów, które w sposób legalny (z zachowaniem ustawowego trybu) podjęły działalność nadzorowaną, czy też nadzór ten dotyczy każdego podmiotu, który wykonuje taką działalność, bez względu na prawidłowość sposobu przystąpienia do niej. Pogląd taki jak ostatni wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Konsekwentnie kwestionuje go natomiast Łódzki Wojewódzki Lekarz Weterynarii, przedstawiając pierwszy z ww. poglądów.

Odpowiadając na tak przedstawione zagadnienie, w pierwszej kolejności stwierdzić trzeba, iż pojęcie „działalności nadzorowanej” jest pojęciem ustawowym. Wbrew twierdzeniom skarżącego organu zostało ono zdefiniowane poprzez wymienienie w zamkniętym katalogu rodzajów działalności, których podejmowanie i prowadzenie musi spełniać określone w ww. ustawie wymagania weterynaryjne, a więc przez użycie definicji zakresowej (§ 153 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908). Wśród tej działalności wymieniono w art. 1 pkt 1 lit. j ustawy między innymi prowadzenie schronisk dla zwierząt. Przeciwnie do skarżącego kasacyjnie organu uznać jednak należało, iż literalne brzmienie pojęcia „działalność nadzorowana” nie nawiązuje do żadnych warunków formalnych jej podjęcia, a jedynie do określonego przejawu aktywności („prowadzenia schroniska”). Użyte w przepisie art. 1 pkt 1 *ab into* stwierdzenie „dla podejmowania i prowadzenia” odnosi

się do konieczności spełnienia wymogów weterynaryjnych takiej działalności, ale pozostaje poza granicami pojęcia „działalność nadzorowana”. Wskazuje na to również tytuł rozdziału 2, na co także słusznie zwrócił uwagę Sąd pierwszej instancji „Wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej”, jak również analiza przepisów zawartych w tym rozdziale, która wskazuje na ich niezależność od siebie. Sama procedura podjęcia działalności nadzorowanej została opisana w art. 5 ww. ustawy, zaś warunki jej prowadzenia, wynikające z tego prawa i obowiązki dla podmiotu ją prowadzącego w art. 4 oraz art. 8, art. 9 i art. 10 ustawy.

Z tych też przyczyn, trafna okazała się być ocena zaprezentowana przez Sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, iż oba te zakresy regulacji ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt dotyczące podejmowania i prowadzenia, pozostają od siebie niezależne w tym znaczeniu, iż nie można uznać, aby wymagania weterynaryjne musiał spełniać i być w tym zakresie nadzorowany jedynie podmiot, który podjął w sposób zgodny z prawem taką działalność. Przyjęcie odmiennej koncepcji, tak jak chce tego Łódzki Wojewódzki Lekarz Weterynarii, wbrew konkluzjom formułowanym w uzasadnieniu kasacji, prowadziłoby do nieuzasadnionego różnicowania podmiotów, które legalnie (zgodnie z ww. ustawą) podejmują i prowadzą działalność nadzorowaną z podmiotami, które naruszają te przepisy. Co istotne przy tym, takie różnicowanie prowadziłoby do premiowania tych drugich, bowiem wyłączałoby ich spod nadzoru weterynaryjnego, dodatkowo stawiając je w lepszej sytuacji niż podmioty, które działają w zaufaniu do obowiązującego porządku prawnego. W efekcie już to godziłoby w takie konstytucyjne wartości: jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Nie można również uznać, aby wprowadzenie do ustawy przepisów karnych miało wyrównywać powyżej wskazywane zróżnicowanie sytuacji podmiotów działających zgodnie z ustawą i podmiotów ignorujące jej wymagania, skoro odpowiedzialności takiej podlega każdy z tych podmiotów (art. 77 pkt 1, art. 85 pkt 1 ww. ustawy). Stwierdzić trzeba, iż inna jest funkcja obu tych sankcji. Istotą sankcji karnych jest represja i prewencja, natomiast kary administracyjne, prócz restytucyjnej, pełnią także funkcję prewencyjną. Wbrew, zatem twierdzeniom autora kasacji zbieg obu tych sankcji nie stanowi sytuacji, w której dochodziłoby do

podwójnego karania tego samego podmiotu. Możliwość taka została przewidziana zarówno w wielu aktach prawnych i praktyka ta jest akceptowana przez Trybunał Konstytucyjny, o ile ustanowiona ochrona za pomocą instrumentów prawnokarnych jest proporcjonalna oraz adekwatna do wagi chronionych praw i wolności (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2012 r. sygn. akt P 27/11, OTK-A 2012, z. 9, poz. 104 oraz z dnia 9 października 2001 r. sygn. SK 8/00, OTK 2001, z. 7, poz. 211, zob. także K. Wojtyczek, Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* z 1999 r., z. 2, s. 40- 46). Nie można więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznającego niniejszą skargę kasacyjną, taka sytuacja nie występuje w przypadku stosowania ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Równie trafnie w tym zakresie Sąd pierwszej instancji przywołał argumenty dotyczące potrzeby przeprowadzenia wykładni systemowej i celowościowej, ale również konieczność zapewnienia warunków efektywnej realizacji tak nakazów, jak i zakazów przewidzianych w art. 8 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1 ustawy, niezbędnych dla prawidłowego realizowania wymogów weterynaryjnych koniecznych dla ochrony zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Przypomnieć w tym zakresie także należy, iż zgodnie z ustawą zasadniczą władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemiologicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP), ochrony środowiska, jak również mają obowiązek prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Wskazując na powyższe konstytucyjne obowiązki władzy publicznej, realizowanej w warunkach systemu prawa administracyjnego przez organy administracyjne jak inspekcja weterynaryjna, odwołać się również należało do samego pojęcia „nadzoru”. Posłużenie się, bowiem przez ustawodawcę określeniem danej działalności jako nadzorowanej, nawiązuje do utrwalonej instytucji prawnej, nadając mu znaczenia przyjęte w doktrynie. „Istotą nadzoru jest wyciąganie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego, które jest obserwowane przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonego, wybranego kryterium nadzoru, czyli wzorca, z którym porównuje się dane zachowanie. Te konsekwencje

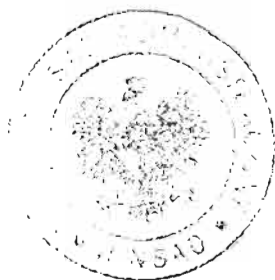
organ nadzorczy wyprowadza, stosując środki nadzoru, którymi są możliwości władczego i jednostronnego oddziaływania na czynności organu nadzorowanego" (J. Zimmermann. Prawo administracyjne, str. 138- 139). Uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle, co prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane (Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski. Warszawa 2011, str. 101). Władcza ingerencja w działalność podmiotu nadzorowanego odbywa się w celu jej korygowania w pożądanym kierunku, zgodnym z przyjętymi punktami odniesienia (J. Jagielski. Kontrola administracji publicznej. Wyd. 3. Warszawa 2012 r. str. 31- 33). Nadzór spełnia zasadniczo jeden główny cel: zachowanie prawa, a pośrednio - również cel ochronny. Jedną z cech funkcji nadzorczej jest posługiwanie się władczymi formami działania dla realizacji celów nadzoru. Ingerencja organów nadzoru skierowana jest ku dokonanym lub planowanym działaniom podmiotu poddanego nadzorowi (R. Stasikowski. Funkcja nadzorcza administracji publicznej. Finanse Komunalne, 2009 r., nr 11, str. 12- 13).

Powyżej przedstawione poglądy doktryny pokrywają się z mechanizmami przewidzianymi w art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Posłużenie się w pierwszym z powyższych przepisów sformułowaniem „przy prowadzeniu działalności nadzorowanej”, a w drugim „podmiot prowadzący działalność nadzorowaną”, z uwzględnieniem wyżej zaprezentowanego zakresu pojęcia „działalności nadzorowanej”, uprawnia do stwierdzenia, iż każdy przejaw aktywności opisany w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt („działalność nadzorowana”) powoduje objęcie jej nadzorem organów inspekcji weterynaryjnej w zakresie spełnienia wymagań weterynaryjnych (art. 8 ww. ustawy). Bez znaczenia dla obowiązku podjęcia działań nadzorczych pozostaje przy tym kwestia legalnego przystąpienia do wykonywania działalności nadzorowanej, czy z uchybieniem regulacji art. 5 ust. 1 ww. ustawy.

Z tych też przyczyn, nie podlegały uwzględnieniu przedstawione w rozpoznawanej kasacji zarzuty naruszenia art. 1 pkt 1 lit. j, art. 5 ust. 1 pkt 2, art. 8 ust. 1, art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1, jak również art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Końcowo odnieść należało się do wyводу przedstawionego w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, a dotyczącego „konieczności 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, utrzymywanie zwierząt gospodarskich, w celu umieszczenia na rynku tych zwierząt lub produktów pochodzących z tych zwierząt lub od tych zwierząt”. Stwierdzić trzeba, iż sformułowanie takie, nawiązujące wprost do powierzonych wnoszącemu skargę kasacyjną jako organowi II instancji zadań na mocy art. 8 ust. 1 w związku z art. 1 pkt 1 lit. b, g, k, n ustawy i kwestionujące z drugiej strony możliwość podjęcia przez organ stosownych działań, ocenić należy jako próbę uchylenia się od realizacji tych zadań. W tym zakresie wyjaśnić trzeba, iż uwzględniając te przepisy, a także cel wprowadzenia instytucji nadzoru, podejmowanie przez organ Inspekcji działań z urzędu stanowi główny sposób realizacji jego zadań ustawowych.

W tym stanie sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 P.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Weterynarii.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Tomasz Gołębiewski

T. Gołębiewski
sekretarz sądowy