



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Kielce, dnia 17.08.2016 r.

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

Strona skarżąca:

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów
reprezentowane przez
adw. Magdalenę Nadgowską- Makarewicz
ul. Warszawska 28/11, 25-312 Kielce

Strona przeciwna:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Olsztynie

sygn. akt II SA/OI 603/16

Skarga kasacyjna
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie
z dnia 09.06.2016 r., sygn. akt II SA/OI 603/16

Na podstawie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30.08.2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2016.718 j.t.), zwanej dalej p.p.s.a., działając w imieniu Stowarzyszenia Obrona Zwierząt - zwanego dalej skarżącym, na mocy pełnomocnictwa, które stanowi załącznik do niniejszego pisma, udzielonego mi przez Agnieszkę Lechowicz, Prezesa



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Stowarzyszenia, uprawnioną do reprezentacji Stowarzyszenia na podstawie § 17 pkt 8 rozdz. IV jego statutu, zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, zwanego dalej WSA, z dnia 09.06.2016 r., sygn. akt II SA/Ol 603/16, prawidłowo doręczony w dniu 18.07.2016 r., oddalający skargę w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Niniejszą skargę Strona Skarżąca opiera na zaistnieniu przesłanek:

1. z art. 174 pkt 1 p.p.s.a., tj.:

a) naruszeniu prawa materialnego - art. 9 ust. 1 pkt 2 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., przez jego niewłaściwe zastosowanie, wyrażające się w nieuprawnionym przyjęciu, że wymóg prawny określenia w zezwoleniu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” budzi wątpliwości interpretacyjne i dlatego wymaga wykładni (a nie jego bezpośredniego zastosowania), przez co może być pominięty przy wydawaniu zezwolenia;

b) naruszeniu prawa materialnego - art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., przez przyjęcie, że możliwe są różne wykładnie pojęcia „obszaru”, w tym również rażąco błędna, wyrażająca się w nieuprawnionym utożsamianiu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.), co skutkowało nieprawidłowym uznaniem przez WSA, że w sprawie występują wątpliwości interpretacyjne;

2. z art. 174 pkt 2 p.p.s.a., tj.:

a) naruszeniu przepisów postępowania – art. 134 § 1 p.p.s.a., przez nierozstrzygnięcie w granicach danej sprawy wyznaczonej zakresem skargi, tj. zaniechanie koniecznych rozważań na temat istnienia ustawowego obowiązku określenia w zezwoleniu „obszaru działalności objętej zezwoleniem”;



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

b) naruszeniu przepisów postępowania - art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. przez oddalenie skargi wskutek nieprawidłowego ustalenia, że w sprawie nie wystąpiła przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa;

które to uchybienia 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;
- 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 09.06.2016 r. WSA oddalił skargę Stowarzyszenia z dnia 14.04.2016 r. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, zwanego dalej: SKO, z dnia 26.02.2016 r., znak: SKO.63.5.2016, utrzymującą w mocy własną decyzję z dnia 04.01.2016 r., sygn. SKO.63.52.2015, odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Wójta



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Gminy Giżycko z dnia 19.01.2015 r., znak: RGKiOŚ.7031.2.2014.2, zezwalającej Annie Krajewskiej-Kuncewicz, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Stanowisko WSA skarżący uważa za nietrafne i argumentuje jak poniżej.

1.a

Nieuprawnione jest twierdzenie WSA, jakoby przepis art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. budził wątpliwości interpretacyjne. Skarżący twierdzi tymczasem, że wykładni wymaga ewentualnie definicja „obszaru działalności”, ale z całą stanowczością podkreślał, że na pewno nie ustawowy nakaz zawarcia pewnych obligatoryjnych elementów w zezwoleniu, wynikający z art. 9 ust. 1 u.c.p.g.

Wynikiem powyższego, zarówno organ administracyjny, jak i WSA, doszły do konkluzji, że ponieważ wskazany przepis wymaga wykładni, dlatego nie można przyjąć, że kwestionowane zezwolenie na prowadzenie schroniska wydane zostało z rażącym naruszeniem prawa, gdyż o takim można mówić tylko w przypadku naruszenia przepisu w sposób oczywisty, wyraźny i bezsporny. Z kolei zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowoadministracyjnym nie stanowi rażącego naruszenia prawa jedna z wielu możliwych interpretacji przepisu.

Skutkiem tego SKO i WSA zgodnie nie widzą podstaw do unieważnienia kwestionowanego zezwolenia, przenosząc rozumowanie dotyczące samego pojęcia „obszaru” (m. in. o potrzebie wykładni) na cały przepis art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., który dzięki temu zabiegowi oceniony został jako nieoczywisty i nieostry, a więc niespełniający warunku dostatecznej precyzji z punktu widzenia praktyki jego stosowania.

Tym sposobem rozpatrywanie nad wyraz konkretnego zarzutu wniosku skarżącego o braku zawarcia w zezwoleniu pewnego obowiązkowego elementu - „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, niezasadnie i niepotrzebnie przeniesione zostało na zupełnie inną płaszczyznę –



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

rozumienia samego „obszaru”. Tak więc organ administracyjny, a za nim WSA, skupiły się na rzekomych wątpliwościach interpretacyjnych dotyczących jakiegoś terminu, zamiast klarownie odnieść się do sformułowanego względem zezwolenia zarzutu formalnego. Ów błędny zabieg myślowy spowodował, że WSA tylko pozornie rozpoznał meritum sprawy, tak naprawdę w ogóle nie badając fundamentalnego zarzutu wniosku, co znacznie utrudnia polemikę skarżącego z kwestionowanym rozstrzygnięciem.

Tymczasem decyzja nosi dotkliwe braki wbrew nakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, gdyż treść zezwolenia pozostaje w sprzeczności z treścią art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. poprzez ich proste zestawienie ze sobą, przy czym naruszony przepis, w zakresie ustanowienia obowiązku wskazania „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, w żadnym razie nie jest dyskusyjny, niejasny, a tym bardziej wymagający jakiegokolwiek wykładni prawa. Obowiązek ten, wbrew stanowisku SKO i WSA, jest literalnie zapisany, jasno i prosto wyrażony, w sposób zrozumiały nawet dla nie-prawników:

„zezwolenie powinno określać: obszar działalności objętej zezwoleniem”.

Nie ma tu więc miejsca na żadne wątpliwości, czy też interpretacje. Dopiero gdyby Wójt Gminy Giżycko wypełnił precyzyjny nakaz ustawy i rzeczywiście, a nie tylko pozornie, wypowiedział się w swojej decyzji na temat „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, można by podnosić spekulacje, czy zawarte w decyzji określenie jest właściwe i szukać odpowiedzi w drodze wykładni prawa. Dlatego rozważania SKO i WSA o rozbieżnościach w rozumieniu samego pojęcia „obszaru”, należy ocenić jako przedwczesne i zasadniczo nie mające związku ze sprawą, gdyż jej przedmiotem jest wyłącznie literalna treść decyzji Wójta Gminy Giżycko, a w niej brak określenia „obszaru” występuje w sposób prosty, rzucający się w oczy i nie budzący żadnej wątpliwości (o czym w punkcie poniżej).



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

1.b

Skarżący konsekwentnie podtrzymuje stanowisko, że Wójt Gminy Giżycko nie określił w przedmiotowym zezwoleniu „obszaru działalności objętej zezwoleniem”. Zarzut ten opiera się na następujących przesłankach:

- w polskim porządku prawnym funkcjonuje koncepcja racjonalnego ustawodawcy;
- racjonalny ustawodawca nieprzypadkowo wprowadził do u.c.p.g. i rozróżnia na jej gruncie pojęcia: „obszaru działalności objętej zezwoleniem” (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.) i „miejsca świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.);
- „miejsce świadczenia usług” jest podstawą dla wskazania organu właściwego do wydania zezwolenia, gdyż zezwolenia udziela wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu właśnie na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.), a także zastosowania odpowiedniego prawa miejscowego (art. 7 ust. 3 u.c.p.g.); zaś określenie „obszaru działalności” jest merytorycznym przedmiotem wniosku oraz istotną treścią decyzji o zezwoleniu;
- zgodnie z powyższym, wskazanie zezwolenia: *schronisko dla bezdomnych zwierząt zlokalizowane przy nieruchomości Bystry 26, 11-500 Giżycko* oceniać należy jako określenie „miejsca świadczenia usług”, dzięki któremu w ogóle możliwe było wyznaczenie właściwej miejscowo gminy, której organ był kompetentny i władny do wydania stosownego zezwolenia;
- za nieuprawniony należy uznać zabieg Wójta Gminy Giżycko zawłaszczenia wymienionego w zezwoleniu adresu, pod którym świadczone są usługi, na potrzeby określenia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, jako próby faktycznego sanowania rażących braków zezwolenia; działanie takie sprowadza się bowiem w swojej istocie do utożsamienia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług”, gdyż ten sam zestaw danych (w tym



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

przypadku po prostu adres jakiejś infrastruktury) pełni jednocześnie dwojaką funkcję, a jest to z pewnością niezgodne z wolą racjonalnego ustawodawcy, który przecież z jakiś przyczyn omawiane rozróżnienie wprowadził.

Zabieg ten - nieuprawnionego utożsamienia „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług” - WSA traktuje jako jeden z możliwych sposobów służących opisaniu „obszaru działalności”. Skutkiem tego WSA bezrefleksyjnie przyjmuje za dopuszczalną i równoprawną i taką interpretację pojęcia „obszaru”, która sprowadza go do „miejsca świadczenia usług”. Dzięki temu, WSA dochodzi do wniosku, że w sprawie występuje różne rozumienie „obszaru”, a to automatycznie uniemożliwia stwierdzenie nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa, gdyż o takim można mówić tylko w przypadku norm prawnych nie budzących wątpliwości interpretacyjnych. Rozumowanie takie należy jednak ocenić jako sztuczne i kreujące nieistniejące problemy, gdyż ani wymóg określenia w zezwoleniu „obszaru” nie jest dyskusyjny i niejasny, ani samo pojęcie „obszaru” dla racjonalnego sądu nie powinno nasuwać żadnych wątpliwości interpretacyjnych (dla przyczyn wskazanych powyżej).

2.a

Zarzut naruszenia przepisu art. 134 § 1 p.p.s.a., przez nierozstrzygnięcie w granicach danej sprawy wyznaczonej zakresem skargi, ma ścisły związek z wyżej omówionymi zarzutami naruszenia prawa materialnego, a więc art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Otóż zarzuty inicjującego postępowanie wniosku skarżącego, jak i jego skargi skierowanej do WSA, były jasno sprecyzowane. Wnioskodawca żądał stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, które objawiało się w niezawarciu w treści zezwolenia pewnego obligatoryjnego, wymaganego u.c.p.g. elementu, tj. określenia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”. Dla przyczyn podanych w pkt. 1.b niniejszej skargi kasacyjnej wskazanie zezwolenia:



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

nieruchomość Bystry 26, 11-500 Giżycko należy bowiem oceniać jako określenie „miejsca świadczenia usług”. A więc w przedmiotowym zezwoleniu brak jest określenia „obszaru”, który to ustawowy wymóg jest jasny, oczywisty i nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem ta fundamentalna dla sprawy kwestia w ogóle nie doczekała się rozpatrzenia ze strony WSA, który nie przeanalizował istoty zagadnienia i nie przedstawił wyników tych badań. Zamiast przeprowadzenia koniecznych rozważań na temat istnienia ustawowego obowiązku określenia w zezwoleniu „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, WSA ograniczył się do stwierdzenia, że u.c.p.g. nie określa legalnej definicji pojęcia „obszaru”, a w związku z tym podlega ono interpretacji, która prowadzić może do odmiennych wyników. Tym samym zarzut naruszenia przepisu art. 134 § 1 p.p.s.a. jest zasadny, gdyż WSA procesował niejako „obok” skargi, nie wypowiadając się co do istoty jej zarzutu.

2.b

Dla przyczyn wskazanych powyżej zasadnym jest również zarzut naruszenia art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., poprzez oddalenie skargi wskutek nieprawidłowego ustalenia, że w sprawie nie wystąpiła przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

WSA w skarżonym wyroku w pełni podzielił stanowisko obu decyzji SKO, a więc potwierdził, że kwestionowane zezwolenie nie zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa. Rozumowanie WSA obarczone jest więc tymi samymi uchybieniami, które były udziałem SKO. W rzeczywistości nie rozstrzygając istoty skargi, WSA powstrzymał się od kontroli działalności administracji publicznej w sprawie skargi na decyzję administracyjną.

Z ostrożności procesowej, gdyby NSA nie podzielił stanowiska skarżącego na temat braku możliwości utożsamiania „obszaru” z „miejscem” oraz rozumienia samego „obszaru” (jako miejsca pochodzenia wyłapanych zwierząt), skarżący uważa za zasadne wyjaśnić, iż wszczęte przez niego



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne w tej i wielu analogicznych sprawach ma na celu litygację strategiczną.

Skarżący doskonale zdaje sobie sprawę z występującego niekiedy braku dostatecznej określoności przepisów ustaw, których stosowanie w praktyce wyznacza faktyczny poziom humanitarnej ochrony zwierząt w Polsce. W związku z tym skarżący zwracał się wprost do najwyższych władz Państwa w sprawie jakości tych przepisów, przedstawiając obszernie, jak ich niska jakość niweczy egzekwowalność prawa ochrony zwierząt. Jedną z istotnych merytorycznych odpowiedzi na to wystąpienie było stwierdzenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 23.01.2014 r., że:

Wątpliwości związane z wykładnią kwestionowanych przepisów są natomiast stopniowo usuwane w procesie stosowania prawa przez sądy administracyjne w wyniku wydawanych przez nie orzeczeń.

http://www.boz.org.pl/prawo/tk/projekt_tezy.htm

Tymczasem skarżony wyrok WSA prezentuje rozumowanie dokładnie odwrotne. Logicznie wynika stąd, że wykładnia kształtowana przez orzecznictwo (a więc w drodze konkurowania różnych stanowisk w różnych orzeczeniach) z zasady nie ma szans ustalić, że jakieś uchybienie jest rażącym naruszeniem prawa. Taki dyktat WSA uniemożliwia jakąkolwiek dyskusję. Sąd zdaje się bowiem stwierdzać, że orzecznictwo może być dowolne, bo przepisy są złej jakości i dlatego też orzecznictwo nie może ukształtować ich właściwej interpretacji. Jest to klasyczna kwadratura koła. Niska jakość prawa służy jako argument za utrzymaniem w tej sprawie wątpliwego orzeczenia organu. W rezultacie rozumowania WSA, zasada trwałości decyzji administracyjnych niesłusznie przeważała nad zasadą praworządności.

Niesłusznie, bo nie każda interpretacja powstała na tle dowolnych wątpliwości jest dopuszczalna, konkurencyjna i przez same swoje zaistnienie



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

powoduje od razu wyraźny spór w orzecznictwie – co miałyby automatycznie odsuwać zarzut rażącego naruszenia prawa w przypadku przyjęcia jej za podstawę decyzji administracyjnej. Za interpretacje dopuszczalne i konkurujące mogą być bowiem uznane tylko takie, które różnią się, pomimo prawidłowego zastosowania powszechnych zasad wykładni prawa. Bez takiego warunku każda interpretacja błędna, albo wprost niedorzeczna (jak w niniejszej sprawie: traktowanie adresu schroniska dla zwierząt jako obszaru jego działalności) miałyby rangę równą z interpretacją poprawną.

We wniosku o wszczęcie postępowania skarżący przedstawił obszernie powody dla których należy uznać, że „obszar działalności objętej zezwoleniem” jest, na gruncie u.c.p.g., czymś zasadniczo innym od „miejsca świadczenia usług” i może być rozumiany jedynie jako obszar, z jakiego wyłapane zwierzęta trafiają do danego schroniska, a jednocześnie obszar taki nie może być określony szerzej niż obszar administracyjny właściwej gminy. Przemawia za tym wykładnia literalna, historyczna i systemowa. Zaś po uwzględnieniu związku zadań gmin określonych w u.c.p.g. z zadaniami z ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2013.856 j.t.), zwanej dalej u.o.z. – także wykładnia funkcjonalna (dał temu wyraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13).

Tymczasem można odnieść wrażenie, że ani SKO, ani WSA nie podjęły wysiłku zapoznania się z tymi argumentami skarżącego. Pominięto oczywiste znaczenie pojęcia „obszaru działalności” na gruncie u.c.p.g., gdzie występuje w wielu innych kontekstach, podczas gdy cel działania schronisk dla zwierząt można dostrzec jedynie rozpatrując łącznie zadania gmin określone w u.o.z. i w u.c.p.g. – jak to uczynił NSA w przywołanym wyżej wyroku, dochodząc do wniosku, że przyjmowanie do schroniska zwierząt z obszaru wykraczającego poza obszar administracyjny gminy, której organ wydał zezwolenie, stanowi naruszenie jego warunków. Wyrok ten jednak, z nieznanymi skarżącemu przyczyn, jest przez pozostałe sądy administracyjne konsekwentnie bojkotowany lub przeinaczany.



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Z tych powodów, w tym również wykluczających się nawzajem orzeczeń samego NSA, celem skarżącego jest rozstrzygnięcie tych ważnych dla prawnej ochrony zwierząt kwestii, walka z naruszeniami prawa dokonywanymi przez organy gmin, jak również działanie na rzecz definitywnej likwidacji błędnych interpretacji przepisów oraz procedur prawnych. Służyć temu ma niniejsza skarga kasacyjna.

ADWOKAT
Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Załączniki:

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