

OPIS ISTOTNYCH ZAGADNIENÍ DLA KOMISJI EGZAMINACYJNEJ

DO ZADANIA Z ZAKRESU PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

PRÓBNY EGZAMIN ADWOKACKI

02 grudnia 2022 r.

- I. Zdaniem zespołu do przygotowania zadań na próbny egzamin adwokacki, zdający powinien sporządzić skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 25 listopada 2022 r. (a nie opinię o niecelowości wniesienia takiej skargi).
- II. Przy ocenie rozwiązania zadania należy w szczególności (w ramach wymogów wyznaczonych przez przepis art. 78e ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze – tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1184 ze zmian.) zwrócić uwagę na następujące kwestie:

Strona formalna skargi.

1. Skarga powinna spełniać wymogi formalne wynikające z art. 46 - 47 i art. 57 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zmian.), dalej: p.p.s.a.
2. W „główce” skargi – poza stronami postępowania (art. 32 p.p.s.a.), tj. Stowarzyszeniem Opieki nad Zwierzętami „Podaj łapę” w Oławie, jako skarżącym oraz Samorządowym Kolegium Odwoławczym we Wrocławiu, jako organem administracji publicznej (którego decyzja stanowi przedmiot zaskarżenia) – powinien być również wskazany Jan Kowalski, jako uczestnik postępowania sadowoadministracyjnego na prawach strony (art. 33 § 1 p.p.s.a.).
3. Z treści skargi (z wykazu załączników do skargi – art. 46 § 1 pkt 5 p.p.s.a.) powinno wynikać, że zostały do niej dołączone **dwa** odpisy skargi, tj. jeden dla SKO we Wrocławiu (art. 47 § 1 p.p.s.a.) oraz drugi dla Jana Kowalskiego (art. 47 § 1 w zw. z art. 12 p.p.s.a.), a także pełnomocnictwo (art. 46 § 3 p.p.s.a.) wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł.
4. Ze skargi powinno wynikać, że została ona wniesiona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Samorządowego Kolegium

Odwoławczego we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji organu II instancji.

5. Skarga powinna również zawierać wniosek o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania na rzecz skarżącego (do przyjęcia jest ogólna formuła: „wnoszę o zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych”), ponieważ brak takiego wniosku (i niezgłoszenie go do momentu zamknięcia rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia) powoduje utratę uprawnienia do żądania zwrotu kosztów (art. 210 § 1 p.p.s.a.).

Strona merytoryczna skargi.

1. Zaczynając od kwestii ogólnych, należy wskazać, że zdający, rozwiązując zadanie egzaminacyjne, powinni dostrzec, że błędy (naruszenia prawa) popełnione przez organy administracji publicznej dotyczyły 2 zasadniczych obszarów:
 - a. niedostrzeżenia przez organy administracji kluczowej dla sprawy okoliczności, że Stowarzyszeniem Opieki nad Zwierzętami „Podaj łapę” w Oławie było podmiotem posiadającym interes prawny do udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia, a zatem **było stroną postępowania administracyjnego**. Status Stowarzyszenia jako organizacji społecznej w tego rodzaju sprawie określa uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 24 lutego 2020 r., II OPS 2/19, ONSAiWSA 2020 Nr 4, poz. 42 (teza uchwały: „W postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 3 *in fine* ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122 z późn. zm.) organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, a której uprawniony przedstawiciel odebrał zwierzę i zawiadomił o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta), posiada status strony w rozumieniu art. 28 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.)”. Uchwała ta jest powołana w komentarzu do ustawy o ochronie zwierząt wchodzącym w skład programu Lex (K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021, teza 17 do art. 7, Lex/el.), jak również jest powołana w programie Legalis (w wykazie orzeczeń sądowych powiązanych przez Legalisa z art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt). Ten podstawowy błąd organów administracji publicznej wywołał daleko idące skutki w postaci pozbawienia Stowarzyszenia (czyli strony postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.)

możliwości czynnego udziału w postępowaniu w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia oraz wykonywania procesowych uprawnień w tym postępowaniu;

b. wadliwego przeprowadzenia postępowania dowodowego, przy czym naruszenia prawa w tym zakresie nie polegały jedynie na pozbawieniu Stowarzyszenia jako strony uprawnień w postępowaniu dowodowym, ale także na niezależnym od tego faktu uchybieniu obowiązкови wszechstronnego i wyczerpującego zgromadzenia i rozpatrzenia materiału dowodowego oraz przekroczeniu granic swobodnej oceny dowodów.

2. Skarga do WSA sporządzana w ramach zadania egzaminacyjnego powinna zatem obejmować zaskarżenie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu w całości i formułować zarzuty:

a. naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 138 § 1 pkt 3 w zw. z art. 28 w zw. z art. 127 § 1 k.p.a., poprzez jego zastosowanie, polegające na umorzeniu postępowania odwoławczego w wyniku błędnego uznania, że Stowarzyszeniem Opieki nad Zwierzętami „Podaj łapę” w Oławie nie posiada legitymacji do wniesienia odwołania w niniejszej sprawie, podczas gdy w rzeczywistości, jako strona postępowania administracyjnego, taką legitymację, opartą na interesie prawnym, posiada;

b. naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 138 § 2 k.p.a., przez jego niezastosowanie, polegające na zaniechaniu uchylenia decyzji Burmistrza Miasta Oława w całości i przekazaniu mu sprawy do ponownego rozpatrzenia, mimo że wydana przez niego decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy miał istotny wpływ na rozstrzygnięcie, a mianowicie została wydana z naruszeniem:

i. art. 61 § 1 w zw. z art. 233 zdanie pierwsze k.p.a. oraz art. 61 § 4 k.p.a. poprzez niezasadne wszczęcie postępowania administracyjnego w trybie z urzędu zamiast w trybie wnioskowym i niepowiadomienie Stowarzyszenia jako strony o wszczęciu postępowania administracyjnego, co pozbawiło Stowarzyszenie wiedzy o toczącym się postępowaniu i możliwości czynnego w nim udziału;

- ii. art. 79 § 1 w zw. z art. 86 k.p.a. poprzez niezawiadomienie Stowarzyszenia jako strony o miejscu i terminie przesłuchania Jana Kowalskiego w charakterze strony, co pozbawiło Stowarzyszenie możliwości udziału w tej czynności postępowania dowodowego i zadawania stronie pytań na temat sposobu traktowania psa Kajtka i warunków, w jakich był pies chowany;
- iii. art. 80 k.p.a. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów wyrażające się w bezkrytycznym stosunku do zeznań Jana Kowalskiego jako strony na temat odpowiedniego sposobu traktowania psa Kajtka i dobrych warunków, w jakich pies był chowany, mimo że zeznania te budziły istotne wątpliwości już tylko w kontekście zasad doświadczenia życiowego;
- iv. art. 86 k.p.a. poprzez przeprowadzeniu dowodu z przesłuchania Jana Kowalskiego w charakterze strony, mimo niewyczerpania innych, możliwych do przeprowadzenia środków dowodowych, w szczególności dowodu z zeznań świadków;
- v. art. 81 k.p.a. poprzez pozbawienie Stowarzyszenia jako strony możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do tego materiału dowodowego;
- vi. art. 7 *media parte* i 77 § 1 k.p.a. poprzez zaniechanie podjęcia wszystkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, uchybienie obowiązkowi wyczerpującego zebrania materiału dowodowego oraz niewyjaśnienie okoliczności sprawy w zakresie niezbędnym dla potrzeb rozstrzygnięcia, a mianowicie:
 - ograniczenie postępowania dowodowego jedynie do trzech dowodów (z dokumentacji fotograficznej, z dokumentu urzędowego – informacji z Policji oraz z przesłuchania strony), mimo że przeprowadzenie tylko tych dowodów nie było wystarczające dla potrzeb wydania rozstrzygnięcia, a w sprawie konieczne było przeprowadzenie postępowania dowodowego w szerszym zakresie;

- zaniechanie przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków Adama Nowaka i Katarzyny Jamrozik (sąsiadów Jana Kowalskiego) na okoliczność sposobu traktowania psa Kajtka i warunków, w jakich pies był chowany, a w szczególności, czy pies był trzymany przez Jana Kowalskiego w domu czy na dworze, czy i od kiedy pies mieszkał w beczce, czy i jak długo pies był trzymany na łańcuchu, czy i z jaką częstotliwością pies był karmiony, czy w pobliżu beczki znajdowała się miska z wodą, czy pies miał dostęp do wody, czy u sąsiada Jana Kowalskiego w domu były prowadzone prace remontowo-malarskie;
 - zaniechanie przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków Mirosława Wryka i Tadeusza Kuczyńskiego (z Patrołu Interwencyjnego) na okoliczność stanu psa Kajtka w momencie interwencji, warunków bytowych, w jakich znajdował się pies oraz na okoliczność ustalenia, czy w domu Jana Kowalskiego były prowadzone prace remontowo-malarskie;
 - zaniechanie przeprowadzenia dowodu z zeznań świadka Barbary Tarczyńskiej (lekarza weterynarii) na okoliczność stanu psa Kajtka w dniu odebrania go Janowi Kowalskiemu.
3. Skarga powinna zawierać wniosek o uchylenie zaskarżonej decyzji (SKO we Wrocławiu) w całości.
 4. Dodatkowym walorem pracy będzie zgłoszenie na podstawie art. 135 p.p.s.a., oprócz żądania uchylenia zaskarżonej decyzji, również żądania uchylenia decyzji Burmistrza Miasta Oława w całości.
 5. W realiach stanu faktycznego sprawy za uprawnione można także uznać oparcie skargi na zarzucie rażącego naruszenia prawa przez SKO we Wrocławiu, co powinno być skorelowane z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji SKO w całości na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (i – ewentualnie – wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Miasta Oława). W skardze opartej na takim zarzucie zdający powinien wyartykułować naruszenie tych samych, co wskazane wyżej, przepisów prawa, tyle że je inaczej zakwalifikować (nie jako „naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć/miało istotny wpływ na wynik sprawy”, ale jako

„rażące naruszenie prawa, tj. takich a takich przepisów, co stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”). W takim przypadku (przy oparciu skargi na zarzucie „rażącego naruszenia prawa”) zdający powinien jednak w uzasadnieniu skargi odpowiednio uzasadnić swoje stanowisko (dlaczego – jego zdaniem – naruszenie prawa jest „aż” rażące). W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowały się dwa kierunki rozumienia formuły rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a), co nie wyklucza łączenia obu kierunków rozumienia tej formuły w realiach konkretnych spraw. Pierwszy kierunek upatruje rażące naruszenie prawa w ewidentnym, oczywistym, widocznym „na pierwszy rzut oka” charakterze naruszenia prawa, natomiast kierunek drugi wiąże rażący charakter naruszenia prawa ze znacznym „ciężarem gatunkowym” skutków, jakie powoduje dane naruszenie prawa; w tym drugim ujęciu naruszenie prawa jest rażące wówczas, gdy powoduje skutki niemożliwe do zaakceptowania w państwie praworządnym, m. in. godzi w istotne wartości systemu prawa, zasady konstytucyjne lub zasady danej gałęzi prawa. Argumentacja skargi (na rzecz tezy o „aż” rażącym naruszeniu prawa) musiałaby w niniejszej sprawie iść w kierunku uzasadnienia twierdzenia o naruszeniu zasad postępowania administracyjnego i postępowania dowodowego, w szczególności takich jak zasada prawdy obiektywnej, zasada swobodnej oceny dowodów, zasada czynnego udziału strony w postępowaniu („nie dość że organ pozbawił stronę możliwości uczestnictwa w postępowaniu w I instancji, to jeszcze z dość elementarnym naruszeniem standardów przeprowadził postępowanie dowodowe”).

Konstytucja RP nie zawiera natomiast przepisu, który wprost i wyraźnie nakazywałby ochronę zwierząt. Taką powinność można by jedynie próbować wyinterpretować w drodze wykładni z innych przepisów Konstytucji, np. z art. 74 Konstytucji (powinności w zakresie ochrony środowiska) lub z art. 30 Konstytucji (powinności ciężące na człowieku jako istocie obdarzonej godnością). Kwestia ta (ochrona zwierząt z perspektywy Konstytucji RP) – co oczywiste – wykracza jednak poza ramy próbnego egzaminu adwokackiego.