



**KANCELARIA ADWOKACKA**  
**Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz**

Kielce, dnia 10.01.2018 r.

**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 Nadgowską- Makarewicz*  
*ul. Warszawska 28/11, 25-312 Kielce*

**Uczestnik postępowania:**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze  
w Krakowie

**Skarga kasacyjna**  
**od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego**  
**w Krakowie z dnia 11.10.2017 r., sygn. akt II SA/Kr 836/17,**  
**doręczonego wraz z uzasadnieniem w dniu 11.12.2017 r.**

Na podstawie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30.08.2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2017.1369 j.t.), 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 wyrok Wojewódzkiego



**KANCELARIA ADWOKACKA**  
**Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz**

---

Sądu Administracyjnego w Krakowie, zwanego dalej WSA, z dnia 11.10.2017 r., sygn. akt II SA/Kr 836/17, prawidłowo doręczony w dniu 11.12.2017 r., oddalający skargę Stowarzyszenia.

Wyrokowi temu zarzucam:

1. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2017.1289 j.t.), zwanej dalej: u.c.p.g., przez jego błędną wykładnię, wyrażającą się w nieuprawnionym utożsamianiu „obszaru działalności objętej zezwoleniem” z „miejscem świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g.), co skutkowało błędnym uznaniem przez sąd I instancji, że obszar działalności schroniska dla zwierząt nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, a wyłącznie do miejsca położenia schroniska jako obiektu;
  2. niewłaściwe zastosowanie art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. poprzez oddalenie skargi, pomimo że zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a więc decyzja ta winna zostać przez WSA uchylona w całości zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a., który to przepis został naruszony przez jego niezastosowanie
- które to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

**Z uwagi na powyżej sformułowane zarzuty wnoszę o:**

- uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i 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.



**KANCELARIA ADWOKACKA**  
**Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz**

---

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 11.10.2017 r. WSA oddalił skargę Stowarzyszenia z dnia 05.06.2017 r. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie (zwanego dalej: SKO) z dnia 14.03.2017 r., znak: SKO.DG/4131/1/2017, utrzymującą w mocy decyzję Wójta Gminy Raclawice z dnia 14.01.2016 r., znak: RO.6140.15.8, odmawiającą cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Raclawice, znak: RO.6140.1.2011, z dnia 16.09.2011 r. (unieważnioną w części decyzją SKO z dnia 27.05.2014 r., znak: SKO.DG/4131/3/2014), zezwalającą Janowi Michalskiemu, prowadzącemu działalność pod nazwą PLAMA Jan Michalski, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Stanowisko WSA skarżący uważa za nietrafne i argumentuje jak poniżej.

Nie sposób zgodzić się, że w niniejszej sprawie WSA wykonał w sposób prawidłowy ciążący na nim obowiązek kontroli rozstrzygnięcia SKO zgodnie z prawem materialnym, procesowym i ustrojowym. Przede wszystkim wytknąć należy, że wyrok WSA oddalający skargę, opiera się na takiej interpretacji przepisów art. 7–9 u.c.p.g., wedle której utożsamiono znaczenie ustawowych terminów „obszar działalności” (art. 8 ust. 1 pkt 2, art. 9 ust. 1 pkt 2) i „miejsce świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g).



**KANCELARIA ADWOKACKA**  
**Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz**

---

W skardze do WSA z dnia 05.06.2017 r. strona skarżąca obszernie uzasadniła, dlaczego „obszar działalności” schroniska dla zwierząt oznaczać musi obszar, skąd te zwierzęta pochodzą (czyli obszar na jakim zostały ujęte). Jednak w uzasadnieniu skarżonego wyroku WSA w ogóle się do tej argumentacji nie odniósł. Stwierdził jedynie, że „obszar działalności objętej zezwoleniem” dotyczy w przypadku schronisk dla zwierząt wyłącznie samego miejsca położenia schroniska jako obiektu (str. 7 uzas. wyroku). Jedynym uzasadnieniem dla takiego stanowiska ma być przejęcie też innego wyroku WSA z dnia 13.04.2016 r., sygn. akt II SA/Kr 147/16. Na marginesie wskazać należy, że powoływany przez WSA wyrok dotyczył zasadniczo innej sprawy, tj. postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na prowadzenie schroniska dla zwierząt.

Utożsamienie powyższych pojęć dokonane przez WSA jest nieuprawnione. Z przepisów u.c.p.g. wynika, że „miejsce świadczenia usług” ustala się w celu określenia organu właściwego do udzielenia zezwolenia, zatem oznacza ono fizyczną lokalizację zakładu na tle podziału administracyjnego kraju. Natomiast „obszar działalności” jest przedmiotem decyzji o udzieleniu zezwolenia, a więc rozstrzygnięciem władczym, dokonywanym w ramach regulowania działalności gospodarczej przez właściwy organ. Zakładając, że mamy do czynienia z racjonalnym ustawodawcą (który na określenie różnych zjawisk używa różnych pojęć), należy przyjąć, iż to rozróżnienie jest nieprzypadkowe i celowe. Tymczasem powyższe błędne utożsamienie pozwoliło WSA na zaniechanie ustalenia swoistego znaczenia „obszaru działalności” w przypadku zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt, co z kolei umożliwiło uchylenie się od wniosku, że przedsiębiorca nie może – co do zasady – przyjmować zwierząt z innej gminy niż właściwa dla wydania zezwolenia (tj. gminy, w której zlokalizowane jest schronisko).



**KANCELARIA ADWOKACKA**  
**Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz**

---

Co istotne, powyższe pojęcia rozróżnia sam organ administracyjny I instancji w przedmiotowym zezwoleniu. Wprost określa obszar prowadzenia działalności objętej zezwoleniem – *teren gminy Raclawice*, wskazuje również miejsce świadczenia usług – *Raclawice nr 91, działka nr 137/1*. Rozróżnienie to jest zgodne z systemową wykładnią tego zagadnienia zawartą w przepisach u.c.p.g. U.c.p.g., na podstawie której udzielane są zezwolenia, posługuje się pojęciem „obszaru działalności” w odniesieniu do usług komunalnych w 13 różnych przepisach, ale zawsze w znaczeniu części lub całości terytorium właściwej gminy. Ustawa posługuje się również pojęciem „miejsca świadczenia usług” w znaczeniu lokalizacji jakiegoś zakładu na terytorium tej czy innej gminy, wywodząc z tego właściwość wójta/burmistrza/prezydenta do wydania zezwolenia. Utożsamienie znaczenia tych pojęć jest więc oczywiście błędne.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.2017.2168 j.t.) stanowi zasadę, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawniają do wykonywania tej działalności na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Jednocześnie ust. 2 dopuszcza wyjątki od tej zasady, określone tylko w przepisach *ustaw odrębnych* i wyłącznie ze względu na *nadrzędny interes publiczny*. Taki właśnie wyjątek wprowadza art. 7 ust. 1 u.c.p.g. w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1b u.c.p.g. w przypadku zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. wyraźnie wymaga, aby zezwolenie określało obszar działalności objętej zezwoleniem. Na gruncie niniejszej sprawy powstaje więc zasadnicze pytanie: **w jakim celu ustawodawca wprowadził taki wymóg względem treści zezwolenia?** Przecież mógłby z niego zrezygnować, a wówczas zezwolenie na prowadzenie schroniska dla zwierząt zawierałoby co najwyżej tylko wskazanie miejsca świadczenia usług (czyli po



**KANCELARIA ADWOKACKA**  
**Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz**

---

prostu adres schroniska), a sama działalność mogłaby być prowadzona bez ograniczeń na terenie całego kraju, a nawet (od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej) Europy.

Tymczasem ograniczenie działalności schroniska dla zwierząt do obszaru właściwej gminy wynika wprost z przepisu art. 3 ust. 2 u.c.p.g., który mówi, że *gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie*, a także z ustroju samorządu terytorialnego. Regulowanie pewnych rodzajów usług komunalnych jest wyjątkiem od zasady swobody działalności gospodarczej na terenie całej RP. Rządowe zadanie wydawania zezwoleń zostało w tym zakresie powierzone organom gmin właśnie w celu zachowania lokalnego charakteru tej działalności. Wyraźnie podkreślił to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, w którym odkodował pojęcie „obszaru działalności” schroniska dla zwierząt:

*„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 wylapywania. 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”.*

A ponieważ określenie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” stanowi obligatoryjny element zezwolenia, łamanie przez przedsiębiorcę tego zapisu stanowi dotkliwe naruszenie warunków zezwolenia:

*Nie sposób zatem zgodzić się z konkluzją, iż przyjmowanie zwierząt do schroniska prowadzonego na terenie Gminy Braszewice a wylapanych*





**KANCELARIA ADWOKACKA**  
**Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz**

---

*poza granicami tej Gminy nie wskazuje na naruszenie udzielonego zezwolenia. (str. 12 uzas.).*

Na uwagę zasługuje również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18.05.2017 r., sygn. akt II SA/Łd 154/17, zapadły w analogicznym stanie faktycznym i identycznym stanie prawnym jak w niniejszej sprawie:

*(...) Oznacza to tym samym, iż przyjmowanie, odławianie bezpańskich zwierząt z terenu ościennych gmin, jak wskazywała strona skarżąca, wskazuje na przekroczenie warunków określonych w decyzji Wójta Gminy K. z dnia [...] zezwalającej na prowadzenie działalności w formie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Z uwagi na powyższe stwierdzić należy, iż organy administracji publicznej dokonały w okolicznościach niniejszej sprawy błędnej wykładni pojęcia "obszar działalności objętej zezwoleniem", zawartego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy, co skutkowało brakiem analizy w kierunku rozstrzygnięcia, czy faktycznie prowadzący schronisko naruszył warunki udzielonego mu przez gminę zezwolenia, co wskazuje na naruszenie art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.*

*Nie sposób zgodzić się z argumentacją Kolegium, że za prezentowanym przez organy rozumieniem "obszaru działalności" przemawia wykładnia celowościowa, wskazująca na zasadność przyjmowania zwierząt z terenu innych gmin niż ta, która wydawała zezwolenie i na której terenie schronisko się znajduje, z uwagi na dobro zwierząt i ich ochronę przed niehumanitarnym traktowaniem.*

Błąd WSA w utożsamianiu „obszaru działalności” i „miejsca świadczenia usług” schroniska dla zwierząt zdaje się wynikać z wadliwego ustalenia stanu prawnego. Otóż WSA najwyraźniej umknęło, że **zadaniem własnym gmin jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk**. Zadanie to formułuje art. 11 ust. 1 ustawy z dnia



**KANCELARIA ADWOKACKA**  
**Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz**

---

21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2017.1840 j.t.), zwanej dalej: u.o.z. Schroniska natomiast mogą być prowadzone przez przedsiębiorców w ramach ich działalności gospodarczej (jak to mam miejsce w niniejszej sprawie), ale w żadnym razie nie jest to „zadanie” przedsiębiorców. Przedsiębiorcy ci bowiem działają w czysto komercyjnym celu i w ramach swobody działalności gospodarczej. A ponieważ zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki nie jest przypisane domniemanej „instytucji schronisk”, lecz właśnie gminom, dlatego prawidłowa realizacja tego zadania publicznego wymaga, aby działalność schronisk, regulowana na gruncie u.c.p.g., była ściśle związana z właściwością terytorialną gmin, tj. ich kompetencjami i odpowiedzialnością, gdyż publiczne zadanie gmin określone w u.o.z. (zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki) i u.c.p.g. (regulowanie działalności schronisk) należy rozpatrywać łącznie, jak nakazuje to w/w wyrok NSA i WSA winien być świadomym tego krzyżowania się obu regulacji. Przedsiębiorca prowadzący schronisko dla zwierząt jest więc w zakresie tej działalności zależny od unormowań ustrojowych gminy, która wydała mu zezwolenie. Podsumowując stwierdzić należy, że właśnie publiczny charakter tego zadania gmin powoduje ograniczenie swobody działalności gospodarczej, z jakim mamy do czynienia w przypadku prowadzenia dla schronisk dla zwierząt i treści zezwoleń na taką działalność. To zaś rodzi szczególny obowiązek organów administracyjnych prawidłowego określenia w zezwoleniu „obszaru działalności”, a następnie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorcę tego warunku. W niniejszej sprawie to jednak nie nastąpiło. Organy administracyjne obu instancji odmówiły cofnięcia zezwolenia przedsiębiorcy, który od lat i świadomie łamie jego zapisy dotyczące obszaru działalności – wg danych z gmin oraz Inspekcji Weterynaryjnej w samym 2016 r. przedmiotowe schronisko przyjmowało zwierzęta z min. 35 gmin z 5 województw (**w sumie w roku tym przyjęto 620 psów, w tym tylko 1 psa z terenu Gminy Raclawice**). Zaniechania organów administracyjnych nie doczekały się jednak krytyki ze strony WSA, który wręcz stwierdził, że fakt skąd pochodzą zwierzęta „nie ma znaczenia dla wykonywania warunków





**KANCELARIA ADWOKACKA**  
**Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz**

---

zezwoleń” (str. 8 uzas. wyroku) i skargę oddalił, pomimo że zaskarżona decyzja SKO wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a więc decyzja ta winna zostać przez WSA uchylona w całości zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a.

Z kolei odmienne od skarżonego wyroku orzecznictwo sądownoadministracyjne jest w tej materii ugruntowane, por. powołany wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18.05.2017 r., sygn. akt II SA/Łd 154/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 03.10.2017 r., sygn. akt II SA/Ol 632/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 06.12.2017 r., sygn. akt IV SA/Po 841/17.

Odosobnienie poglądu prezentowanego przez WSA w niniejszej sprawie powoduje, że skarga kasacyjna jest konieczna i uzasadniona.

ADWOKAT  
*Magdalena Nadgowska-Makarewicz*

*Załączniki:*

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