



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Kielce, dnia 08.05.2019 r.

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

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 Sieradzu

Skarga kasacyjna
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi
z dnia 26.02.2019 r., sygn. akt II SA/Łd 1127/18

Na podstawie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30.08.2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2018.1302 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 Sądu Administracyjnego w Łodzi, zwanego dalej WSA, z dnia 26.02.2019 r., sygn. akt II SA/Łd 1127/18, prawidłowo doręczony w dniu 08.04.2019 r., oddalający skargę Stowarzyszenia.



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Wyrokowi temu **zarzucam**:

1. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. - 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.2018.1454 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 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. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. - naruszenie prawa materialnego, tj. art. 3 ust. 2 u.c.p.g., przez jego błędną wykładnię, wyrażającą się w nieuprawnionym przypisywaniu gminom zadania własnego prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, co skutkowało pominięciem przez sąd I instancji, że ustawa mówi o zapobieganiu bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt;
3. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. - naruszenie prawa materialnego, tj. art. 3 ust. 2 u.c.p.g., przez jego błędną wykładnię, wyrażającą się w nieuprawnionym przypisywaniu gminom zadania własnego ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, podczas gdy usunięto je z katalogu zadań gminnych już 01.01.2012 r., co skutkowało uznaniem przez sąd I instancji, że zezwolenia na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami, udzielane przedsiębiorcy Longinowi Siemińskiemu przez liczne gminy, legitymizują umieszczanie w jego schronisku zwierząt pochodzących z terenu tych gmin;
4. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. - naruszenie prawa materialnego, tj. § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U.1998.116.753) w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2019.122 j.t.), zwanej dalej: u.o.z., przez jego błędną wykładnię, wyrażającą się w nieuprawnionym



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

utożsamianiu wyłapywania bezdomnych zwierząt z ochroną przed nimi, co skutkowało uznaniem przez sąd I instancji, że zezwolenia na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami, udzielane przedsiębiorcy Longinowi Siemińskiemu przez liczne gminy, legitymizują umieszczanie w jego schronisku zwierząt pochodzących z terenu tych gmin;

5. na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. - naruszenie art. 141 § 4 zdanie pierwsze p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. poprzez brak ustosunkowania się do uzasadnienia zarzutów skargi, które to konieczne odniesienie zastąpione zostało przytaczaniem nieprawidłowo odczytanych przez WSA poglądów Naczelnego Sądu Administracyjnego, przez co naruszony został art. 153 p.p.s.a. w zw. z art. 193 p.p.s.a., które to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;
6. na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. - naruszenie 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 Sieradzu wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 7, 75 § 1 i 77 k.p.a., 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.

Oświadczam, iż zrzekam się rozprawy.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 26.02.2019 r. WSA oddalił skargę Stowarzyszenia z dnia 16.11.2018 r. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu,



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

zwanego dalej SKO, z dnia 27.09.2018 r., znak: SKO.4163/10/18, utrzymującą w mocy decyzję Wójta Gminy Braszewice z dnia 20.06.2018 r., znak: IT.6140.13.12.2018, odmawiającą cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Wójta Gminy Braszewice z dnia 30.03.2012 r., znak: IT.6140.3.2012, na prowadzenie przez Longina Siemińskiego działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia 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 ciężący na nim obowiązek kontroli rozstrzygnięcia SKO zgodnie z prawem materialnym, procesowym i ustrojowym.

1.

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).

W skardze do WSA strona skarżąca wyczerpująco 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 Sąd opiera się na poglądzie, że „obszar działalności”, którego określenie musi zawierać decyzja (art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.), jest tożsamy z „miejscem świadczenia usług”, o którym mówi art. 7 ust. 6 u.c.p.g. Ta dezinterpretacja przepisów u.c.p.g., wyraźnie obliczona jest na obejście ustawowego ograniczenia specyficznej działalności, jaką jest prowadzenie schroniska dla zwierząt. Otóż znaczenie pojęcia „obszar działalności” jest zupełnie jasne na gruncie u.c.p.g., co wynika choćby z tego, że użyte jest w jej kilkunastu różnych przepisach zawsze na oznaczenie obszaru całej gminy lub jej części (sektora) przydzielonej do obsługi przez jednego przedsiębiorcę (np. odbieranie odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych, itp.). Określenie „obszaru działalności” jest więc merytorycznym rozstrzygnięciem zawartym w sentencji decyzji. Natomiast „miejsce świadczenia usług” stanowi ustawowe kryterium ustalenia właściwego



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

terytorialnie organu gminy do samego wydania decyzji o zezwoleniu (w odróżnieniu od zezwoleń wydawanych przedsiębiorcom na podstawie innych ustaw, w których tym kryterium jest np. miejsce siedziby podmiotu).

Rozróżnienie to jest zgodne z systemową wykładnią tego zagadnienia zawartą w przepisach u.c.p.g., a utożsamianie znaczenia tych pojęć jest 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 jej wykonywania 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 grzewisk 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 prostu adres schroniska), a sama działalność mogłaby być legalnie 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 dostrzegł to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

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.

2.

Kolejnemu wadliwemu ustaleniu stanu prawnego dał WSA wyraz na str. 11 uzas. skarżonego wyroku poprzez błędną interpretację art. 3 ust. 2 u.c.p.g., wyrażającą się w nieuprawnionym przypisywaniu gminom zadania własnego prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt. Jednakże takiego zadania nie sposób doszukać się w katalogu zadań gminnych ustanowionym przez powołany przepis. Jego pkt 14 stanowi natomiast, że gminy zapobiegają bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt. Stąd **zadaniem własnym gmin jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk.** Zadanie to formułuje art. 11 ust. 1 u.o.z. Z kolei schroniska mogą być prowadzone przez przedsiębiorców w ramach ich działalności gospodarczej (jak to ma miejsce w niniejszej sprawie). Przedsiębiorcy ci działają w czysto komercyjnym celu i w ramach swobody działalności gospodarczej. A ponieważ zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki nie jest przypisane jakiejś 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. WSA winien być świadomym tego krzyżowania się obu



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

regulacji. Przedsiębiorca prowadzący schronisko dla zwierząt jest więc w zakresie tej działalności zależny od unormowań ustrojowych gminy, która wydała mu zezwolenie. Właśnie publiczny charakter tego zadania gmin powoduje ograniczenie swobody działalności gospodarczej, z jakim mamy do czynienia w przypadku prowadzenia 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.

3.

WSA po raz kolejny naruszył prawo materialne, tj. ponownie art. 3 ust. 2 u.c.p.g., przez jego błędną wykładnię, wyrażającą się w nieuprawnionym przypisywaniu gminom zadania własnego ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Również w tym przypadku na próżno szukać takiego zadania w katalogu zawartym w w/w przepisie. Dlatego wskazane w uzasadnieniu skarżonego wyroku 74 zezwolenia na „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami”, udzielone przez gminy Longinowi Siemińskiemu, nie stanowią żadnej osobnej od zezwolenia z dnia 30.03.2012 r. podstawy prawnej dla przyjmowania do schroniska w Wojtyszkach zwierząt wyłapywanych w tych gminach, gdyż gminy z powodów zasadniczych nie mogą zlecać komukolwiek działań „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”. **Tak określone zadanie publiczne gmin zostało bowiem wykreślone z u.c.p.g. nowelizacją z 2011 r., a zatem jednoznacznie i od dawna znajduje się ono poza sferą ich zadań** (tym bardziej niepokojącym jest, że faktu tego nie zauważyły ani gminy, ani co gorsza sądy administracyjne). Ustawodawca pozostawił jednak samą instytucję zezwoleń na tę działalność, z czego należy wnosić, że przedsiębiorca, który uzyskał takie zezwolenie może prowadzić działania „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” na zlecenie dowolnych podmiotów, w każdym razie innych niż gminy.

To błędne ustalenie stanu prawnego skutkowało wadliwym uznaniem przez sąd I instancji, że zezwolenia na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami, udzielane przedsiębiorcy Longinowi Siemińskiemu przez liczne gminy, legitymizują umieszczanie w jego schronisku zwierząt pochodzących z terenu tychże gmin.



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

4.

Następnym naruszeniem prawa materialnego przez WSA jest błędna wykładnia § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt w zw. z art. 11 ust. 2 u.o.z., wyrażającą się w nieuprawnionym utożsamianiu wyłapywania bezdomnych zwierząt z ochroną przed nimi.

Przed wszystkim wskazać należy, że działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” nigdy nie była sprecyzowana - co stanowiło zresztą główny powód usunięcia jej z katalogu zadań własnych gmin. Z pewnością jednak nie polegała ona na „wyłapywaniu zwierząt”. Wskazane w uzasadnieniu wyroku zezwolenia, umowy i uchwały łączące gminy z przedsiębiorstwem Longina Siemińskiego opisują przedmiot usługi jako „wyłapywanie”, „odławianie”, „przyjmowanie do schroniska”, „zapewnianie miejsca”, „zapewnianie opieki”, itp. - a więc używają pojęć określających zadanie publiczne gmin określone w innej ustawie, tj. u.o.z. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że gminy w najzupełniej chybotliwy sposób dobierają zezwolenia do zadań, a czynią tak najwyraźniej przykładając małą wagę do istotnej różnicy celów działania, wynikającej z różnicy dobra chronionego - **czystość i bezpieczeństwo wedle u.c.p.g. vs. dobro samych zwierząt wedle u.o.z.** Przywołane zezwolenia na przewidzianą w u.c.p.g. „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami” stanowią więc mają, w sposób całkowicie nieuprawniony, element realizacji zadania „zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wyłapywania” określonego w u.o.z. Tymczasem wyłapywanie bezdomnych zwierząt to działalność niekoniecznie gospodarcza, określona w w/w rozporządzeniu. Delegację ustawową do wydania tego rozporządzenia stanowił przepis u.o.z. (art. 11 ust. 2), nie u.c.p.g. Wyłapywanie jest działalnością niewymagającą zezwolenia (niepodlegającą regulacji). § 4 rozporządzenia wyraźnie stanowi, iż w zakres przedmiotowy wyłapywania wchodzi:

- 1) przeprowadzenie wyłapywania
- 2) przewiezienie i **umieszczenie zwierząt w schronisku.**



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Takie określenie instytucji wyłapywania ściśle koresponduje na gruncie u.o.z. z ustawowym wymogiem, by uchwały rad gminnych obejmowały „zapewnianie miejsca w schronisku” (art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z.), a także z zakazem wyłapywania bezdomnych zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schronisku (art. 11 ust. 3 u.o.z.).

Wskazując na zasadniczą niestosowność wydawanych przez gminy zezwoleń na „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami”, ale traktując je jako formalnie obowiązujące akty prawne, należy zbadać, co z nich wynika dla istotnej kwestii niniejszego postępowania, tzn. czy prawo dopuszcza, aby zezwolenie Wójta Gminy Braszewice na prowadzenie schroniska dla zwierząt przez Longina Siemińskiego obejmowało przyjmowanie zwierząt z innych gmin, czy też to wyklucza. W szczególności zaś chodzi o rozumienie ustawowych pojęć „obszaru działalności” i „miejsca świadczenia usług”.

Dla porządku najpierw trzeba przypomnieć, że udzielanie zezwoleń na działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, jak i „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt”, określone jest tymi samymi przepisami rozdziału 4 u.c.p.g., zatem podlegają one tej samej wykładni odpowiednich przepisów.

74 gminy udzieliły Longinowi Siemińskiemu zezwoleń na działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, kierując się słusznym założeniem, że właściwość terytorialna ich organów nie wynika tu z miejsca siedziby podmiotu w Wojtyszkach w Gminie Braszewice, lecz z obszaru działalności na ich własnym terenie, z którego będą wyłapywane zwierzęta. Stąd osobne zezwolenia z każdej gminy, a nie np. jedno od Wójta Gminy Braszewice. Przesądza o tym przepis art. 7 ust. 6 u.c.p.g, który mówi jednoznacznie o właściwości terytorialnej wynikającej z „miejsca świadczenia usług” - w tym przypadku usługi wyłapywania bezdomnych zwierząt.

Jak wskazano powyżej, usługa „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” nie została nigdy sprecyzowana w przepisach prawa, ale gminy faktycznie (choć całkowicie bezpodstawnie) utożsamiają ją z usługą wyłapywania, o jakiej mowa w u.o.z. i rozporządzeniu o wyłapywaniu. Tam zaś usługa ta znajduje szczególne określenie jako suma czynności „przeprowadzenia wyłapywania” i czynności „przewiezienia i



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

umieszczenia w schronisku”. Godząc się - siłą rzeczy - na utożsamienie „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” z „wyłapywaniem”, o jakim mowa w u.o.z., należy konsekwentnie uznać, że **czynność składowa „wyłapywania”, jaką jest „umieszczenie w schronisku” *vel* „zapewnianie miejsca w schronisku”, podlega tak samo rozumianej właściwości terytorialnej gminy, jak czynność składowa „przeprowadzenia wyłapywania”**. A skoro z konkretnych zezwoleń wynika, że czynność „przeprowadzenia wyłapywania” może mieć miejsce tylko na terenie konkretnej gminy, to także czynność „umieszczenia w schronisku” może mieć miejsce wyłącznie na terenie tejże gminy. Jeśli mimo to, treść niektórych zezwoleń stanowi, że czynność składowa usługi wyłapywania jaką jest umieszczanie w schronisku („zapewnianie miejsca”, „przyjmowanie”, itp.), będzie realizowana na terenie innej gminy niż ta udzielająca zezwolenia, to nieuchronnie decyzje takie dotknięte są rażącą wadą prawną, polegającą na naruszeniu przepisów o właściwości terytorialnej organu wydającego zezwolenie.

Reasumując, należy stwierdzić, że liczne zezwolenia, umowy i uchwały, na które powołuje się skarżony wyrok w intencji wskazania podstaw faktycznych i prawnych dla przyjmowania przez Longina Siemińskiego zwierząt z wielu gmin, dowodzą czegoś wręcz przeciwnego. Po pierwsze, posługiwanie się zezwoleniami na działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” jest, w kontekście zadań publicznych gmin, zasadniczo niedorzeczne, bo wyłapywanie zwierząt i umieszczanie ich w schronisku na zlecenie gmin jest czynnością z zakresu „ochrony zwierząt”, a nie z zakresu „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”. Po drugie zaś, nawet jeśli pogodzić się, że w tym konkretnym przypadku jest to działalność czysto faktycznie regulowana zezwoleniami na „ochronę przed bezdomnymi zwierzętami”, to z regulacji tej logicznie i jasno wynika, że wyłapane zwierzęta mogą być umieszczane wyłącznie w schronisku znajdującym się na terenie tej gminy gdzie zostały wyłapane, a zatem nie w schronisku Longina Siemińskiego.

5.

Dokonując naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 141 § 4 zdanie pierwsze p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a., WSA nie ustosunkował się do uzasadnienia zarzutów skargi, powołując się na związanie poglądami wyrażonymi



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

już w tej sprawie przez Naczelnny Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 153 p.p.s.a. w zw. z art.193 p.p.s.a. I tak WSA zobowiązany był do przyjęcia za wiążącą wykładnię rozumienia terminu „obszar działalności” zawartą w wyroku NSA z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 i w wyroku z dnia 31.08.2017 r., sygn. akt II OSK 3038/15. Jednakże nigdzie w tych wyrokach NSA nie sformułował tezy ferowanej przez WSA, jakoby „obszar działalności” z art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. oznaczał „miejsce świadczenia usług” (art. 7 ust. 6 u.c.p.g) i że prawidłowym jest, aby te pojęcia utożsamiać. Natomiast w orzeczeniu z 2015 r. postawiona została istotna teza, że:

Nie sposób zgodzić się z Sądem I instancji, iż okoliczność przyjmowania do tego schroniska zwierząt wyłapanych poza granicami Gminy Brąszewice nie stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy.

Mówiąc wprost, tj. pomijając formę podwójnego zaprzeczenia, wyrok stwierdza jednoznacznie, że przyjmowanie do schroniska prowadzonego na terenie Gminy Brąszewice zwierząt z innych gmin jest naruszeniem warunków zezwolenia. W niniejszej sprawie WSA, będąc związanym tym poglądem NSA, wolał jednak powoływać się na inny jego wyrok, z 2017 r., w którym NSA jakoby stwierdził, że istotne znaczenie dla oceny naruszenia warunków zezwolenia, w przypadku przyjmowania zwierząt z innych gmin niż macierzysta, mają treść i podstawy prawne umów zawartych z tymi gminami. Tymczasem NSA w wyroku z 2015 r. wytknął, że powoływanie się w tej mierze na umowy z innymi gminami nie może być uznane za wystarczające (str. 12 uzas. wyroku), szczególnie, że nawet nie było ich w aktach sprawy. Był to zatem tylko argument proceduralny w realiach tamtego wyrokowania.

Nie można też zgodzić się z argumentem skarżonego wyroku, że gdyby NSA podzielił pogląd skarżącego, nie wskazałby organom administracji na konieczność uzupełnienia materiału dowodowego poprzez przeprowadzenie dowodów z dokumentów – umów zawieranych przez inne gminy z przedsiębiorcą. Otóż w szczególnych przypadkach, gdy gminy realizują swe zadania w formie porozumień międzygminnych lub związków gmin, przyjmowanie do schroniska zwierząt z innych



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

gmin niż macierzysta nie narusza warunków zezwolenia. Ale tylko wówczas badanie podstaw prawnych faktycznego działania schroniska może mieć istotne znaczenie dla oceny, czy nastąpiło naruszenie warunków zezwolenia w punkcie „obszaru”.

Teza o istotności umów schroniska z gminami dla materialnej wykładni terminu „obszar działalności” zawartego w zezwoleniu na działanie schroniska jest tym bardziej nie do utrzymania, gdyż prowadzi wprost do systemowej sprzeczności. Wszak art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U.2019.712 j.t.) stanowi, że jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie. A więc prawidłowe zezwolenie jest tu przesłanką prawidłowych umów. Gdyby swobodnie zawierane umowy między gminą a przedsiębiorcą miały być jednym z kryteriów oceny wydanego temu przedsiębiorcy zezwolenia na działalność regulowaną, to łatwo może dochodzić do sytuacji, gdy niezgodna z prawem umowa legitymizować będzie niezgodne z prawem zezwolenie i *vice versa*.

6.

WSA naruszył art. 151 p.p.s.a., gdyż skargę oddalił, pomimo że zaskarżona decyzja SKO wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 7, 75 § 1 i 77 k.p.a., 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.


ADWOKAT
Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Załączniki:

1. 3 odpisy skargi kasacyjnej



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

2. odpis KRS Stowarzyszenia

3. pełnomocnictwo