



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

Kielce, dnia 18.04.2018 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

Uczestnik postępowania:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Olsztynie

Skarga kasacyjna
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie
z dnia 06.02.2018 r., sygn. akt II SA/OI 834/17

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 Sądu Administracyjnego w Olsztynie, zwanego dalej WSA, z dnia 06.02.2018



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

r., sygn. akt II SA/Ol 834/17, prawidłowo doręczony w dniu 19.03.2018 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 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 Olsztynie 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

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 06.02.2018 r. WSA oddalił skargę Stowarzyszenia z dnia 20.09.2017 r. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie (zwanego dalej: SKO) z dnia 07.08.2017 r., znak: SKO.61.37.2017, utrzymującą w mocy decyzję Nr 1/2017 Wójta Gminy Mrągowo z dnia 10.05.2017 r., znak: RBK.6140.1.5.2014-2017, odmawiającą cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Nr 1/2014 Wójta Gminy Mrągowo z dnia 24.11.2014 r., zezwalającą Tomaszowi Wieleba na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz 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).

W skardze do WSA z dnia 20.09.2017 r. 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 WSA w ogóle się do tej argumentacji Stowarzyszenia nie ustosunkował. Stwierdził jedynie, że „obszar działalności objętej zezwoleniem” odnosi się w przypadku schronisk dla zwierząt wyłącznie do miejsca położenia schroniska jako obiektu (str. 5 uzas. wyroku). Uzasadnieniem dla takiego stanowiska mają być tezy przejęte z nieprawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23.09.2016 r., sygn. akt II SA/Gl 618/16 (o którym w dalszej części skargi).



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

W tym miejscu stwierdzić należy, że utożsamianie 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, że 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 uchylene się od wniosku, że przedsiębiorca nie może – co do zasady – przyjmować zwierząt z innej gminy niż właściwa dla wydania zezwolenia (tj. gminy, na terenie której zlokalizowane jest schronisko).

Co istotne, powyższe pojęcia rozróżnia sam WSA. W dniu 07.08.2015 r. skarżący złożył wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowego zezwolenia, z powodu wydania go z rażącym naruszeniem prawa – braku wymaganego prawem określenia w decyzji obszaru działalności prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. W toku tak zainicjowanego postępowania, w dniu 28.06.2016 r., zapadł wyrok WSA, sygn. akt II SA/Ol 453/16, który wskazał że, wbrew twierdzeniom Stowarzyszenia, zezwolenie określa obszar działalności schroniska i jest nim teren Gminy Mrągowo (str. 8 uzas. wyroku):

„(...) w pkt. 1 decyzji z dnia 24 listopada 2014 r., określono obszar działalności podmiotu, który wystąpił o wydanie zezwolenia przez wskazanie, że działalność ta będzie prowadzona na terenie obszaru administracyjnego Gminy Mrągowo, w miejscowości Bagienice Małe



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

gm. Mragowo, na działce nr 170/3 obręb Bagienice Małe, obszar działalności objętej zezwoleniem wynika również z zapisów pkt. 2 ppkt. 1, w którym odniesiono się do aktów prawa miejscowego (...)

Rozróżnienie to jest zgodne z systemową wykładnią tego zagadnienia zawartą w przepisach u.c.p.g., na podstawie której udzielane są zezwolenia i która 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 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 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 prostu adres



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

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 ochroniska 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” ochroniska 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 ochroniska 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, powielając argumentację wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23.09.2016 r., sygn. akt II SA/Gl 618/16, powołuje się na definicję schroniska dla zwierząt



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

zawartą w ustawie z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2017.1840 j.t.), zwanej dalej: u.o.z., określającą taki zakład jako „miejsce opieki”. I tak, WSA stwierdza m. in. że „celem przepisów dotyczących zasad budowy schronisk niewątpliwie jest dobro zwierząt i ich ochrona przed niehumanitarnym traktowaniem” (str. 7 uzas. wyroku). Skarżący zmuszony jest wytknąć gołosłowność tej tezy z racji na jej ogólność.

Otóż definicja zawarta w u.o.z. nie ma zastosowania do zezwoleń wydawanych na podstawie u.c.p.g. (jak w niniejszej sprawie), gdyż dotyczy obiektu schroniska, którego infrastruktura musi spełniać wymagania sanitarno-epidemiologiczne nadzorowane przez Inspekcję Weterynaryjną w ramach działania administracji rządowej. Natomiast zezwolenie dla schroniska wydawane na podstawie u.c.p.g. nie dotyczy obiektów (infrastruktury), lecz działalności (prowadzenia schroniska) i związane jest z zadaniem gminy wobec bezdomnych zwierząt, określonym jako „zapewnianie opieki oraz wyłapywanie”. W tym kontekście, wymóg określania „obszaru działalności objętej zezwoleniem” niewątpliwie oznacza obszar, z jakiego pochodzą (wyłapywane są) bezdomne zwierzęta przyjmowane następnie do schroniska. Umieszczanie bezdomnych zwierząt w schroniskach jest wręcz częścią czynności wyłapywania - *vide* § 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). Również z tego powodu wniosek jakoby schroniska nie były ograniczane ze względu na pochodzenie zwierząt, jest całkowicie bezzasadny.

WSA umknęło więc najwyraźniej, że schroniska dla bezdomnych zwierząt **opisane w u.c.p.g.** nie są instytucjami powołanymi dla jakiejś szczytnej „idei” (dobro, ochrona zwierząt), lecz stanowią wyłącznie działalność gospodarczą. Warto pamiętać, że schroniska dla bezdomnych zwierząt w Polsce pojawiły się po raz pierwszy w przepisach administracyjnych w 1961 r., gdzie jednoznacznie przypisywano takim



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

zakładom cel uśmiercania zwierząt bezdomnych (Pismo Okólne Nr 48 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 03.10.1961 r. L. dz. URT-IV/92/61 w sprawie uregulowania zagadnienia bezpieczeństwa psów i kotów na terenie miast). Te przepisy o schroniskach dla zwierząt nadal formalnie obowiązywały w momencie uchwalania u.c.p.g. w dniu 13.09.1996 r., w której do dzisiaj nie określono celu prowadzenia schronisk, a termin „opieka” w ogóle się tam nie pojawia. Przepisy z 1961 r. utraciły ważność dopiero w dniu 17.10.1997 r., tj. w dniu wejścia w życie nowej Konstytucji, która wyeliminowała tego typu akty z katalogu źródeł prawa. Zatem twierdzenie, że schroniska dla zwierząt w rozumieniu u.c.p.g. mają prawem przypisany cel (ideę) opieki, dobra zwierząt i ich ochrony, nie ma żadnej podstawy prawnej.

Dzieje się tak, ponieważ **zadaniem własnym gmin jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, a nie prowadzenie schronisk**. Zadanie to formułuje art. 11 ust. 1 u.o.z. Schroniska natomiast mogą być prowadzone przez przedsiębiorców w ramach ich działalności gospodarczej (jak to ma 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. 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. Właśnie publiczny charakter tego zadania gmin powoduje ograniczenie swobody działalności gospodarczej, z jakim mamy do czynienia



KANCELARIA ADWOKACKA
Adwokat Magdalena Nadgowska-Makarewicz

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. W niniejszej sprawie to jednak nie nastąpiło. Organy administracyjne odmówiły cofnięcia zezwolenia przedsiębiorcy, który od lat i świadomie łamie jego zapisy dotyczące obszaru działalności – w samym 2016 r. przedmiotowe schronisko przyjmowało zwierzęta z min. 10 gmin (w sumie w roku tym przyjęto 180 psów, w tym tylko 43 psy z terenu Gminy Mrągowo). Zaniechania organów administracyjnych nie doczekały się jednak krytyki ze strony WSA, który wręcz stwierdził, że „nie ma znaczenia skąd pochodzą zwierzęta” (str. 6 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.

Argumenty skarżącego coraz częściej trafiają do przekonania sądów administracyjnych, 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.

ADWOKAT
Magdalena Nadgowska-Makarewicz