



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

---

Kielce, dnia 29.06.2016 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*

**Strona przeciwna:**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze  
w Krakowie

**sygn. akt II SA/Kr 147/16**

**Skarga kasacyjna**

**od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie**  
**z dnia 13.04.2016 r. (sygn. akt II SA/Kr 147/16), doręczonego wraz z**  
**uzasadnieniem w dniu 30.05.2016 r.**

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



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

---

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 Krakowie, zwanego dalej WSA, z dnia 13.04.2016 r. (sygn. akt II SA/ Kr 147/16), prawidłowo doręczony w dniu 30.05.2016 r., oddalający skargę w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej 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” jest nieoczywisty, niejasny, nieprecyzyjnie sformułowany i w związku z tym wymaga wykładni, a nie jego bezpośredniego zastosowania, przez co został pominięty przy wydawaniu zezwolenia;

b) naruszeniu prawa materialnego - art. 9 ust. 1 pkt 2 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 WSA, 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. 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. zastąpienie koniecznych rozważań na temat istnienia



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

---

ustawowego obowiązku określenia w zezwoleniu „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, analizowaniem znaczenia samego terminu „obszaru działalności objętej zezwoleniem”;

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, pomimo nieprawidłowego ustalenia przez organ administracyjny, 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).



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

---

**Uzasadnienie**

Wyrokiem z dnia 13.04.2016 r. WSA oddalił skargę Stowarzyszenia z dnia 11.01.2016 r. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie, zwanego dalej SKO, z dnia 13.11.2015 r., znak: SKO.OŚ/4170/348/2015, utrzymującą w mocy własną decyzję z dnia 28.09.2015 r., znak: SKO.Oś/4170/267/2015, odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Bolesław z dnia 12.12.2014 r., znak: R.6140.8.2014, zezwalającej JUKO Sp. z o. o. z /s w Zawierciu, 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 SKO zawarte w decyzji z dnia 28.09.2015 r., sygn. SKO.Oś/4170/267/2015 (które przyjmuje także WSA), jakoby „*przepis określający elementy zezwolenia, w tym w szczególności element obszaru działalności objętej zezwoleniem wymaga dokonania wykładni*” (str. 5 uzas. decyzji). Nadużyciem ze strony SKO i prawdopodobnie efektem nieuważnej lektury wniosku skarżącego jest również stwierdzenie, jakoby samo Stowarzyszenie dostrzegало taką potrzebę. Skarżący twierdził tymczasem, iż wykładni wymaga ewentualnie definicja „obszaru działalności” (str. 4 wniosku), ale z całą mocą 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 błędu, zarówno organ administracyjny, jak i WSA, uwikłały się w rozważania na temat znaczenia terminu „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, nieodmiennie dochodząc do konkluzji, że ponieważ wymaga on wykładni, dlatego nie można przyjąć, że kwestionowane zezwolenie na prowadzenie schroniska zostało wydane zostało z rażącym naruszeniem prawa, gdyż o takim można mówić tylko w przypadku



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

---

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 powyższego SKO i WSA zgodnie odmówiły unieważnienia kwestionowanego zezwolenia, przenosząc powyższe wnioski i wynik rozumowania dotyczące rozumienia terminu „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 – rozumienia samego „obszaru”. Tak więc organ administracyjny, a za nim WSA, skupiły się na merytorycznej analizie 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 dotkliwie 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”.*



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

---

Nie ma tu więc miejsca na żadne wątpliwości, czy też interpretacje. Dopiero gdyby Wójt Gminy Bolesław wypełnił precyzyjny nakaz ustawy i rzeczywiście 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, jak ewentualnie należałoby ten „obszar” określić, należy ocenić jako przedwczesne i zasadniczo nie mające związku ze sprawą, gdyż jej przedmiotem jest wyłącznie literalna treść decyzji Wójta Gminy Bolesław, a w niej brak określenia „obszaru” występuje w sposób prosty, rzucający się w oczy i nie budzący żadnej wątpliwości.

**1.b**

Skarżący konsekwentnie podtrzymuje stanowisko, że Wójt Gminy Bolesław 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 *ul. Parkowa 60, 32-329 Bolesław, działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 151 i 152, obręb Bolesław* oceniać należy jako określenie „miejsca świadczenia usług”, dzięki



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

---

któremu w ogóle możliwe było wyznaczenie właściwej miejscowo gminy, której organ był kompetentny i władny do wydania stosownego zezwolenia;

- za nieuprawniony należy uznać zabieg zawłaszczenia powyższego adresu, pod którym świadczone są usługi, na potrzeby określenia „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, jako próby późniejszego faktycznego sanowania przez organ administracyjny 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 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.

I tak, SKO pierwotnie rozróżnia jeszcze „miejsce świadczenia usług” od „obszaru działalności objętej zezwoleniem” (str. 3 uzas. decyzji z dnia 28.09.2015 r., sygn. SKO.Oś/4170/267/2015). SKO przyznaje jednocześnie, że określenie „obszaru” jest obowiązkowe. Jednakże w kolejnej decyzji z dnia 13.11.2015 r., znak: SKO.OŚ/4170/348/2015, wskazanie *ul. Parkowa 60* (...), ocenia już jako „obszar działalności” (str. 6 uzas. decyzji), dokonując nieuprawnionego utożsamienia obu pojęć. Na marginesie wytknąć należy, że SKO najwyraźniej gubi się w nomenklaturze, bo od pewnego momentu zaczyna używać stworzonego przez siebie nowego pojęcia „miejsca prowadzenia działalności objętej zezwoleniem”, stanowiącego swoistą hybrydę słowną. Wprowadza to już ostateczny zamęt i utrudnia pojęcie toku rozumowania organu, od którego można przecież oczekiwać, że będzie się wyrażał ściśle i prawniczo. Te uchybienia oraz niekonsekwencja organu administracyjnego pozostają niezauważone przez WSA.



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

---

Może dlatego, że ten bynajmniej nie kryje się z utożsamianiem obu pojęć. Przyznaje istnienie przynajmniej 2 interpretacji terminu „obszaru” występujących w orzecznictwie sądowoadministracyjnym i kategorycznie opowiada się za jedną z nich. Na str. 12 uzas. wyroku WSA wprost przyznaje, że nie podziela rozumienia „obszaru” przedstawianego przez skarżącego, jako miejsca pochodzenia zwierząt umieszczanych następnie w schronisku. Za prawidłowe zaś uznaje wskazanie wyłącznie samego miejsca położenia schroniska jako obiektu lub obiektów, w których zapewniana jest opieka zwierzętom. Stąd wywodzi, że określenie *ul. Parkowa 60 (...)* wyczerpuje wymogi art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. dotyczące określenia „obszaru”. Takie utożsamienie pojęć „miejsca” i „obszaru” pozwala WSA wykluczyć, aby kwestionowane zezwolenie nosiło wadę rażącego naruszenia prawa. WSA nie przeprowadza jednak samodzielnego żadnego badania znaczenia terminu „obszaru”, bezrefleksyjnie przejmując w tym względzie stanowisko SKO i nie wyjaśnia w żaden sposób, dlaczego właśnie tą, a nie inną interpretację tego pojęcia uważa za słuszną. Na poparcie swojej tezy przywołuje jedynie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w wyroku z dnia 23.10.2015 r., sygn. akt II OSK 390/14. Nie wskazuje jednocześnie powodów, dla których całkowicie pomija treść i znaczenie innego wyroku NSA z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13, który przesądził zarówno kwestię rozróżniania „obszaru” od „miejsca”, jak i kwestię samego rozumienia „obszaru”, jako odnoszącego się do miejsc pochodzenia zwierząt objętych następnie opieką schroniska:

*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*





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

---

*uprawnia do stwierdzenia, że "obszar działalności objętej zezwoleniem" to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. (...) Nie sposób zatem zgodzić się z konkluzją, iż przyjmowanie zwierząt do schroniska prowadzonego na terenie Gminy Braszewice a wyłapanych poza granicami tej Gminy nie wskazuje na naruszenie udzielonego zezwolenia. (str. 11/12 uzas. wyroku).*

**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 *ul. Parkowa 60 (...)* 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, co skarżący podkreślał z całą stanowczością.

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. Konieczne rozważania na temat istnienia ustawowego obowiązku określenia w zezwoleniu „obszaru działalności objętej zezwoleniem”, WSA zastąpił analizowaniem znaczenia samego terminu „obszaru”. Zresztą, nawet ta „analiza” jest pozorna, gdyż ogranicza się do wskazania 2 różnych stanowisk NSA i niepopartego żadnymi argumentami merytorycznymi wyboru jednego z nich. Tym samym zarzut



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

---

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, pomimo nieprawidłowego ustalenia przez organ administracyjny, 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 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:



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

---

*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](http://www.boz.org.pl/prawo/tk/projekt_tezy.htm)

Tymczasem skarżony wyrok WSA prezentuje rozumowanie dokładnie odwrotne:

*O rażącym naruszeniu prawa nie może być mowy w sytuacji, gdy brzmienie przepisu nasuwa jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne lub też przepis nie rozstrzyga wprost spornej kwestii, a jego wykładnia jest kształtowana przez orzecznictwo sądów bądź organów administracji publicznej. Nie może stanowić podstawy dla stwierdzenia nieważności decyzji przyjęta wykładnia przepisu, co do którego istnieje wyraźny spór w orzecznictwie i różne sposoby jego interpretacji. (str. 11 uzas. wyroku).*

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 zdaje się uniemożliwiać jakąkolwiek dyskusję. Sąd stwierdza bowiem, 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. Zła jakość prawa, dostrzeżona przez Sąd, 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 powoduje od razu wyraźny spór w orzecznictwie – co miałyby automatycznie odsuwać zarzut rażącego naruszenia prawa w przypadku przyjęcia jej za



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

---

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 wylapane 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 NSA właśnie 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. SKO ograniczyło się do stwierdzenia, że te poglądy skarżącego zna, ale ich nie podziela. Nie wyjaśniło jednakże, dlaczego ustawodawca miały mieć to samo na myśli pod pojęciami „obszaru działalności” i „miejsca świadczenia usług”. Podobnie pominięto oczywiste znaczenie pojęcia „obszaru działalności” na gruncie u.c.p.g., gdzie występuje w wielu innych kontekstach. Dlatego stanowisko jakie zajęło SKO, a WSA następnie uznał za dopuszczalne, wydaje się być raczej swobodnym poglądem, a nie interpretacją przepisu prawa przyjętą w ramach wyraźnego sporu.

Także powołanie się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13.11.2013 r., sygn. akt II SA/Łd 558/13, nie odsyła do



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

---

interpretacji obowiązujących przepisów, a jedynie do jakiegoś ogólnego argumentu o „idei ustanowienia instytucji w postaci schronisk dla bezdomnych zwierząt”, z której rzekomo miałyby wynikać potrzeba przyjmowania ich zewsząd do każdego schroniska. Przywołaniem „idei” Sąd zamaskował tutaj brak na gruncie u.c.p.g. jakiegokolwiek prawnego określenia celu działania schronisk dla bezdomnych zwierząt, który mógłby służyć za podstawę interpretacji funkcjonalnej. Cel taki można dostrzec jedynie rozpatrując łącznie zadania gmin określone w u.c.p.g. i w u.o.z. – jak to uczynił NSA w przywołanym wyżej wyroku, dochodząc następnie 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.

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*