



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

Kielce, dnia 20.12.2017 r.

**NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY**  
**w Warszawie**  
**za pośrednictwem**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**  
**w Gliwicach**

**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 Bielsku-Białej

**Skarga kasacyjna**  
**od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego**  
**w Gliwicach z dnia 22.09.2017 r., sygn. akt II SA/GI 573/17,**  
**doręczonego wraz z uzasadnieniem w dniu 20.11.2017 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 Gliwicach, zwanego dalej WSA, z dnia 22.09.2017 r., sygn. akt II SA/Gl 573/17, prawidłowo doręczony w dniu 20.11.2017 r., oddalający skargę Stowarzyszenia.

Niniejszą skargę Strona Skarżąca opiera na zaistnieniu przesłanek z art. 174 pkt 2 p.p.s.a., tj. naruszeniu przepisów postępowania:

1. niewłaściwym zastosowaniu art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 31 § 1 k.p.a., poprzez brak odniesienia w uzasadnieniu wyroku do argumentów skargi z dnia 19.05.2017 r., co skutkowało błędnym przyjęciem, że niespełnione zostały przesłanki wymagane art. 31 k.p.a. dla merytorycznego rozpoznania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej odwołania skarżącego z dnia 05.01.2017 r., podczas gdy udział Stowarzyszenia w postępowaniu na prawach strony uzasadniony jest jego celami statutowymi i przemawia za tym interes społeczny i spełnienie obu tych kryteriów zostało przez skarżącego obszernie i wnikliwie wykazane podczas całego toku postępowania, do których to argumentów WSA nie odniósł się w uzasadnieniu wyroku i co spowodowało, że zaskarżony wyrok nie poddaje się kontroli instancyjnej, bowiem braki uzasadnienia w powyższym zakresie są tak znaczne, że uniemożliwiają dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania niniejszego orzeczenia;
2. niewłaściwym zastosowaniu 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 Bielsku-Białej 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 uchybienia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy.



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

---

**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.

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 22.09.2017 r. WSA oddalił skargę Stowarzyszenia na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej, zwanego dalej: SKO, z dnia 27.03.2017 r., sygn. akt SKO V/428/460/26/17, umarzającą postępowanie odwoławcze w sprawie odwołania wniesionego przez Stowarzyszenie w dniu 05.01.2017 r. od decyzji Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 02.12.2016 r., znak: OŚR.6140.7.2015.3, odmawiającej cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 19.08.2008 r., znak: OŚR.3.7080-4/2/08, zezwalającą Firmie Handlowej Beata Kowalczyk, na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Rozstrzygnięcie to podyktowane zostało ustaleniami poczynionymi przez WSA, jakoby w/w odwołanie złożone zostało przez podmiot nie będący stroną postępowania, ani też nie występujący w nim na prawach strony. WSA stwierdził, że taki status skarżącego, jako organizacji społecznej, nie



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

---

jest uzasadniony jego celami statutowymi i nie przemawia za tym interes społeczny. To stanowisko WSA skarżący uważa za nietrafne i argumentuje jak poniżej.

Nie sposób zgodzić się, że w niniejszej sprawie WSA wykonał w sposób prawidłowy ciążyący na nim obowiązek kontroli rozstrzygnięcia SKO zgodnie z prawem materialnym, procesowym i ustrojowym. WSA zgodził się z SKO, że Stowarzyszenie nie nabyło w niniejszym postępowaniu uprawnienia do działania jako uczestnik na prawach strony. Swojego stanowiska jednak należycie i przekonująco nie uzasadnił, poświęcając na analizę celów statutowych skarżącego oraz występowania w sprawie interesu społecznego zaledwie jeden akapit na str. 3 uzas. wyroku – od słów „Stowarzyszenie nigdy nie kwestionowało (...)” do słów „o którym mowa w art. 31 § 1 k.p.a.” Stąd też merytoryczne ustosunkowanie się skarżącego do tak enigmatycznych i lakonicznych rozważań jest szczególnie utrudnione. Na marginesie wskazać należy, że uzasadnienie wyroku w niniejszej sprawie jest literalną kopią uzasadnienia wyroku zapadłego przed WSA w dniu 23.09.2016 r., sygn. akt II SA/G1 618/16, z tą różnicą, że w tamtej sprawie skarga znalazła uznanie Sądu.

Odnosząc się do zarzutu niespełnienia przez skarżącego wymogów formułowanych przez art. 31 k.p.a., stwierdzić wypada, że oprócz tego że nie jest on należycie umotywowany, to przede wszystkim jest chybiony.

***(cele statutowe)***

Badając, czy żądanie skarżącego uzasadnione jest jego celami statutowymi, WSA ograniczył zakres przedmiotowy tychże celów wyłącznie do zagadnień „humanitarnego traktowania zwierząt”. Stąd wyciągnięto wniosek, że skoro żądanie skarżącego nie dotyczy bezpośrednio traktowania zwierząt w schronisku, a „co najwyżej sposobu prowadzenia schroniska poprzez przyjmowanie do niego zwierząt spoza terenu miasta Cieszyn” (str. 3 uzas.



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

---

wyroku), to nie mieści się w celach statutowych Stowarzyszenia, jest więc nieuprawnione.

Tymczasem jest to wnioskowanie pochopne, bowiem prawo ochrony zwierząt oraz cele statutowe Stowarzyszenia stanowią także o publicznym zadaniu gmin zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki w schroniskach – zgodnie z art. 11 i 11a ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2017.1840 j.t.), zwanej dalej: u.o.z., co WSA przez nieuwagę lub celowo przemilczał. Prowadzenie schronisk jest zaś – w przypadku przedsiębiorców – działalnością regulowaną w sposób określony w ustawie 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. Chronione ustawowo dobro zwierząt naruszane jest więc także przez niewłaściwe wykonywanie zadania nałożonego przez u.o.z. na gminy, na przykład przez usuwanie zwierząt ze swojego terenu bez umowy ze schroniskiem lub zawieranie umów o wadliwej i sprzecznej z prawem treści - wbrew wymogom i warunkom wynikającym z przepisów o działalności schronisk dla zwierząt. Również przez brak należytego nadzoru gminy nad działalnością przedsiębiorcy prowadzącego schronisko dla zwierząt na jej terenie, jak to ma miejsce w tym przypadku. Takie stanowisko zajął również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13:

*(...) 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 wyłapywania. (str. 11 uzas. wyroku)*

Tym samym, żądanie Stowarzyszenia, aby schronisko dla zwierząt prowadzone przez przedsiębiorcę działało z poszanowaniem warunków udzielonego mu zezwolenia i wyłącznie w zakresie obszaru określonego



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

---

zezwoleń, służy właściwej realizacji zadań publicznych gmin i wprost realizuje statutowy cel skarżącego, jakim jest ochrona zwierząt.

***(interes społeczny)***

Następnie WSA stwierdził, że „nie można również uznać, iż działalność Stowarzyszenia, której zamiarem jest likwidacja dobrze działającego schroniska dla zwierząt stanowi uzasadnienie występowania ‘interesu społecznego’, o którym mowa w 31 § 1 k.p.a.” Teza ta razi swoją dowolnością.

Po pierwsze, przedmiotem oceny WSA w niniejszej sprawie nie były faktyczne warunki utrzymywania zwierząt panujące w schronisku dla zwierząt w Cieszynie. W każdym razie nigdzie w uzasadnieniu swojego wyroku WSA nie przedstawił wyników takiego badania, ani nie powołał udowodnionych faktów na okoliczność, czy to schronisko działa „dobrze”, tudzież „źle”.

Po wtóre, nadużyciem i nadinterpretacją ze strony WSA jest twierdzenie, jakoby zamiarem skarżącego była likwidacja tegoż schroniska. Zgodnie ze swoim statutem, Stowarzyszenie realizuje swoje cele poprzez m. in. „sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska”. Chodzi więc o wszelkie przepisy i prawa odnoszące się do tej materii, stosowane przez kogokolwiek, ale nadzór i kontrola, co oczywiste, odbywać się mają w ramach uprawnień nadanych organizacjom społecznym przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego, np. przepis art 31 k.p.a. W świetle tego przepisu, ów „nadzór i kontrola” sprowadza się do tego, że organizacja społeczna może co najwyżej inicjować wszczęcie postępowania administracyjnego, a następnie uczestniczyć w nim na prawach strony, ale to rolą organów administracyjnych i ostatecznie sądów administracyjnych jest rozstrzygnięcie o meritum postulatów organizacji.



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

---

I tak, najwyraźniej umknął uwadze WSA przepis art. 9 ust. 2 u.c.p.g., który stanowi, że organ, który wydał zezwolenie, po pierwsze wzywa przedsiębiorcę, który uzyskał zezwolenie, a nie wypełnia określonych w nim warunków, do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków. Dopiero jeśli przedsiębiorca, pomimo wezwania, nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania. W świetle zebranego materiału dowodowego, niewątpliwym jest, że FH Beata Kowalczyk z siedzibą w Cieszynie od lat i świadomie łamie warunki udzielonego jej zezwolenia w zakresie obszaru działania schroniska. Jednakże wezwana przez organ gminy do zaprzestania tych naruszeń, nadal miałaby szansę ograniczyć swoją działalność zgodnie z prawem do obszaru wskazanego w zezwoleniu, tj. terenu Gminy Cieszyn. Wbrew obawom WSA, odbyłoby się to z niewątpliwym pożytkiem dla interesu społecznego, tj. mieszkańców tej gminy, szczególnie w aspekcie formalnej odpowiedzialności Gminy Miasto Cieszyn (o której mowa poniżej) za wszystkie, bez względu na pochodzenie, bezdomne zwierzęta zgromadzone na jej terenie. W tym miejscu warto wspomnieć, że wedle danych z nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej i informacji gminnej, w 2016 r. schronisko w Cieszynie przyjęło 438 psów, w tym tylko 101 psów z Gminy Cieszyn.

Po trzecie, ograniczenie swobody działalności gospodarczej, z jakim mamy do czynienia w przypadku zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt, zawsze uzasadnione jest ważnym interesem społecznym, w tym przypadku - zapewnianiem opieki bezdomnym zwierzętom. Tym samym, egzekwowaniu warunków udzielonego zezwolenia przyświeca ten interes społeczny, polegający na eliminacji zagrożeń, jakie stwarza dla ochrony zwierząt sprowadzanie przez przedsiębiorcę na teren gminy, która była właściwa do udzielenia mu zezwolenia, bezdomnych zwierząt z innych gmin. Zagrożenie takie jest oczywiste, gdy zadania publiczne gmin określone w u.o.z. (zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki) i u.c.p.g. (regulowanie działalności schronisk) rozpatrywać łącznie, jak nakazuje to w/w wyrok NSA.





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

---

Należy podkreślić, że wedle przepisu art. 11 ust. 1 u.o.z., gmina zobowiązana jest zapewnić opiekę wszystkim bezdomnym zwierzętom znajdującym się na jej terenie. Ustawa nie rozróżnia przy tym, czy zwierzę biega luźno, czy też zostało już zamknięte w jakimś schronisku na terenie tej gminy. Zatem sprowadzanie przez FH Beata Kowalczyk, w celach zarobkowych, na teren Miasta Cieszyna bezdomnych zwierząt z innych gmin, stanowi obciążenie Miasta Cieszyna odpowiedzialnością za los tych zwierząt, zwłaszcza gdyby schronisko przestało działać (z jakichkolwiek powodów, również losowych). Umowy FH Beata Kowalczyk o regularne przyjmowanie znacznej ilości zwierząt z innych gmin, naruszają cel w jakim prowadzenie schronisk dla zwierząt w ogóle zostało poddane regulacji, w tym obowiązek przestrzegania obszaru, z jakiego zwierzęta trafiać mogą do danego schroniska. Okoliczność ta wybitnie wpływa na interes społeczny gminy, jej władz, a przede wszystkim mieszkańców, ponoszących ciężary publiczne.

Ponadto, WSA zdaje się nie dostrzegać, iż żadne normy prawa nie gwarantują, że prowadzenie schroniska dla zwierząt na podstawie przepisów u.c.p.g. jest równoznaczne z zapewnianiem im opieki. Dlatego interes przedsiębiorcy prowadzącego takie schronisko nie może być z góry i bezkrytycznie uznany za pokrywający się z interesem społecznym, wyrażonym w zadaniu gminnym zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki. Owszem, gmina ma obowiązek opiekowania się bezdomnymi zwierzętami w schronisku, lecz treść owej opieki wynika nie z ustawy, lecz z umów pomiędzy gminą a przedsiębiorcą, zapisów zezwolenia, jakiego gmina udziela przedsiębiorcy, a także nadzoru nad przestrzeganiem jednego i drugiego. Ma to więc ścisły związek z interesem społecznym zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki. Z kolei jest to zbieżne ze statutowymi celami skarżącego Stowarzyszenia.

Ponieważ w niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki wymagane art. 31 k.p.a., tj. odwołanie od decyzji Burmistrza Miasta Cieszyna o





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

---

odmowie cofnięcia zezwolenia złożył podmiot posiadający do tego legitymację - występujący w postępowaniu na prawach strony, co uzasadnione zostało celami statutowymi Stowarzyszenia i przemawia za tym interes społeczny, a spełnienie obu tych kryteriów zostało przez skarżącego wyczerpująco wykazane, zaskarżona decyzja SKO o umorzeniu postępowania odwoławczego 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.

Wreszcie skarżący podkreśla, że w fundamentalnej dla postępowań o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt sprawie, zakończonej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13 (zainicjowanej identycznie uzasadnionym jak w niniejszej sprawie wnioskiem skarżącego), orzekający Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, ani w wyroku z dnia 24.05.2013 r., sygn. akt II SA/Łd 236/13, ani w wyroku z dnia 22.09.2015 r., sygn. akt II SA/Łd 559/15, nie kwestionował legitymacji skarżącego do występowania z żądaniem wszczęcia postępowania i uczestniczenia w nim. Z kolei NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Tymczasem w w/w sprawie NSA nie kwestionował celów statutowych, ani interesu społecznego reprezentowanego przez skarżącego. W przeciwnym bowiem wypadku, zgodnie z art 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a., z urzędu orzekł by nieważność postępowania z powodu stwierdzonego u strony braku zdolności sądowej lub procesowej. A więc wówczas NSA uznał prawo skarżącego, jako organizacji społecznej, do inicjowania postępowań w trybie art. 31 § 1 k.p.a., o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt i występowania w nich na prawach strony. Na uwagę zasługuje także stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28.10.2016 r., wyrok sygn. akt II



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

---

SA/Kr 1075/16, wyrażone w sprawie o analogicznych okolicznościach faktycznych i identycznym stanie prawnym:

*Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy podnieść trzeba, że po pierwsze wszczęte przez organ postępowanie w trybie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r. póź. 250 z późn. zm.) dotyczy "innej osoby" tj. przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt. Po wtóre z odpisu KRS Stowarzyszenia wynika, że jego cele i działania to głównie działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienia im opieki, kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt oraz działania w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, co jednoznacznie wskazuje, że pozostawały one w ścisłym związku z wszczętym przez Wójta Gminy Raclawice postępowaniem. Po trzecie skarżące Stowarzyszenie Obrona Zwierząt występując do Wójta Gminy Raclawice z żądaniem wszczęcia postępowania na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt wykazało, że za wszczęciem tego postępowania przemawia interes społeczny.*

*(...)*

*Dodatkowo wykładnia taka prowadzi do pozbawienia możliwości realnego działania organizacji społecznej, w sprawach dla których została zorganizowana (utworzona), choć przecież ustawodawca nie bez powodu zawarł w Kodeksie Postępowania Administracyjnego art. 31 dający organizacjom społecznym konkretne uprawnienia procesowe. W interesie społecznym jest należyte i humanitarne traktowanie zwierząt, co wiąże się również z kontrolowaniem przestrzegania zasad*



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

---

*postępowania ze zwierzętami, także bezdomnymi. Do sprawowania "społecznej kontroli" w tym zakresie powołane jest właśnie skarżące stowarzyszenie, które w związku ze złożonym wnioskiem stało się uczestnikiem postępowania na prawach strony. Organ II Instancji będzie zatem obowiązany rozpoznać odwołanie Stowarzyszenia uwzględniając te wytyczne Sądu.*

Orzecznictwo sądowoadministracyjne wydaje się być w tej materii ugruntowane, por. np. 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*