

Sygn. akt I OSK 459/24



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 stycznia 2026 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Monika Nowicka (spr.)
Sędziowie:	sędzia NSA Jolanta Rudnicka sędzia del. WSA Anna Wesołowska
Protokolant	starszy asystent sędziego Marta Sikorska

po rozpoznaniu w dniu 16 stycznia 2026 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skarg kasacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich i Fundacji Ochrony Zwierząt Vet-Alert z siedzibą w Krzemieniewie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 12 grudnia 2023r., sygn. akt IV SA/Wa 1744/23

w sprawie ze skargi Fundacji Ochrony Zwierząt Vet-Alert z siedzibą w Krzemieniewie na uchwałę Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej

z dnia 30 maja 2023r. nr 5/2023/VIII

w przedmiocie skreślenia zakładu z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt

1. uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania;
2. odstępuje od zasądzenia od Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej na rzecz Fundacji Ochrony Zwierząt Vet-Alert z siedzibą w Krzemieniewie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

ZARZĄDZENIE

Odpis wyroku/~~postanowienia~~ z dnia 16.01.2026 r. wraz uzasadnieniem - po jego sporządzeniu i podpisaniu przez skład orzekający - przesłać:

a. wnoszącemu skargę kasacyjną/zażalenie/pełnomocnikowi **Rzecznik Praw Obywatelskich, adw. M. Kielbowski**

b. uczestnikom postępowania/pełnomocnikom: **r.pr. B. Niemiec**, *Stowarzyszenie na rzecz Obrony Praw Konsumenta i Ochronę „PRO-FUTURIS”*

Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 12 grudnia 2023 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1744/23), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Fundacji Ochrony Zwierząt Vet-Alert z siedzibą w Krzemieniewie na uchwałę Krajowej Rady Lekarsko – Weterynaryjnej z dnia 30 maja 2023 r. nr 5/2023/VIII w przedmiocie skreślenia zakładu – Gabinetu Weterynaryjnego „Na Fińskiej” w Koszalinie z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt.

Z motywów w/w wyroku wynikało, że Rada Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej na posiedzeniu w dniu 20 grudnia 2022 r. wszczęła postępowanie administracyjne w sprawie skreślenia Gabinetu Weterynaryjnego "Na Fińskiej" w Koszalinie z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt. Pismem z dnia 22 grudnia 2022 r., Rada powiadomiła prowadzącą w/w gabinet Fundację Centrum Leczenia Zwierząt, wzywając ją jednocześnie do złożenia wyjaśnień w zakresie: posiadania przez Fundację statusu przedsiębiorcy, wykonywania działalności gospodarczej, przedmiotu i rodzaju tej działalności oraz powodu braku wpisu do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego i braku wzmianki w tymże rejestrze o złożeniu przez Fundację sprawozdania finansowego za rok 2021. W odpowiedzi Fundacja podała, że jest organizacją pożytku publicznego opierającą swoją działalność na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a prowadzony przez nią Gabinet Weterynaryjny realizuje zadania ze sfery zadań publicznych w zakresie ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych oraz działalności charytatywnej. Nadto oświadczyła również, iż od 2018 r. nie wykonuje działalności gospodarczej w żadnym zakresie i nie figuruje w rejestrze przedsiębiorców. Następstwem powyższego Rada Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej – działając w oparciu o art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt - podjęła w dniu 27 stycznia 2023 r. uchwałę nr 119/2023/VIII/E w sprawie skreślenia wspomnianego wyżej zakładu z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt. Rozpatrując zaś sprawę w instancji odwoławczej, na skutek odwołania wniesionego przez Fundację Centrum Leczenia Zwierząt, Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna, uchwałą z dnia 30 maja 2023 r., utrzymała w mocy decyzję organu I instancji.

Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie, organ odwoławczy przywołał treść art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt wskazujący, iż

prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt jest działalnością regulowaną, a świadczenie przez niego usług jest możliwe dopiero po uzyskaniu wpisu do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt. Ponadto organ wskazał, że art. 17 ust. 1 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt stanowi, iż podmiot ubiegający się o wpis do ewidencji obowiązany jest spełnić wymogi określone odpowiednio w art. 5-11 tejże ustawy, a także posiadać wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności albo Krajowego Rejestru Sądowego. Jednocześnie Rada odwołała się również do przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, w tym w szczególności do jej art. 43 ust. 1, który przewiduje, iż w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną, przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeśli spełnia warunki określone tymi przepisami i po uzyskaniu wpisu do właściwego rejestru działalności regulowanej.

Na wyżej przedstawioną uchwałę Krajowej Rady Lekarsko – Weterynaryjnej z dnia 30 maja 2023 r. Fundacja Centrum Leczenia Zwierząt wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zarzucając organowi naruszenie przepisów prawa materialnego, zawartych w ustawach: z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt, z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie a także ustawie z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców.

Ponadto skarżąca Fundacja podnosiła, że zaskarżona uchwała naruszała przepisy: art. 9, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.

W odpowiedzi na skargę Krajowa Rada Lekarsko – Weterynaryjna wnosila o jej oddalenie, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko.

W dniu 11 października 2023 r. do Sądu Wojewódzkiego wpłynęło pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym Rzecznik zgłosił swój udział w niniejszym postępowaniu i jednocześnie wniósł o uchylenie uchwał organów obydwu instancji jako wydanych z uchybieniem art. 16 ust. 1 oraz art. 17 ust.1 i 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt w zw. z art. 12 i 31 ust.3 Konstytucji RP - poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wymogiem bezwzględnie niezbędnym do uzyskania wpisu w rejestrze zakładów leczniczych dla zwierząt jest prowadzenie działalności gospodarczej przez podmiot ubiegający się o wpis.

Ponadto – jako wniosek ewentualny – Rzecznik wnosil też skierowanie przez Sąd pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zgodności art. 16 ust. 1 i art. 17 ust.1 i 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt rozumianych w ten sposób, że wymogiem niezbędnym do uzyskania przez fundację,

Sygn. akt I OSK 459/24

której celem statutowym jest ochrona zdrowia zwierząt wpisu w rejestrze zakładów leczniczych dla zwierząt jest prowadzenie działalności gospodarczej przez podmiot ubiegający się o wpis, z art. 12 i 31 ust.3 Konstytucji RP.

Pismem z dnia 6 listopada 2023 r., organ podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko i wnosił o nieuwzględnienie w/w wniosku Rzecznika

W piśmie z dnia 20 listopada 2023 r. Fundacja wносиła by Sąd przychylił się do jej stanowiska i Rzecznika Praw Obywatelskich.

Oddalając skargę – na zasadzie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: „p.p.s.a.”) - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że nie zasługiwała ona na uwzględnienie.

Sąd na wstępie przytoczył treść art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz. U. z 2019 r., poz. 24) po czym stwierdził, że (cyt.): „ Zatem słusznie zauważył organ, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r., poz. 221 t.j. z późn. zm.). Art. 17 ust. 1 ustawy o zakładach... wskazuje, iż podmiot ubiegający się o wpis do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt m.in. posiada wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo Krajowego Rejestru Sądowego. Następnie z ust. 3 pkt 7 omawianego wynika obowiązek wskazania we wniosku o wpis zakładu leczniczego dla zwierząt do ewidencji m.in. numeru w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada”.

Ponadto Sąd Wojewódzki podzielił także pogląd organu (cyt.): „że powyższa regulacja koresponduje z art. 43 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców stanowiącym, że gdy odrębne przepisy stanowią, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną, przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeśli spełnia warunki określone tymi przepisami i po uzyskaniu wpisu do właściwego rejestru działalności regulowanej.”

Odnosząc się natomiast do podnoszonego przez skarżącą argumentu, iż wpis do ewidencji z wniosku Fundacji został dokonany w takim stanie faktycznym jaki istniał obecnie, Sąd przywołał treść art. 19 ust.3 ustawy o zakładach..., zgodnie z którym zakład leczniczy dla zwierząt podlega skreśleniu z ewidencji także wtedy, gdy okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna dokonała wpisu z naruszeniem prawa.

W konsekwencji więc Sąd Wojewódzki wyraził pogląd, że skoro w kontrolowanej sprawie bezspornym było, że skarżąca - w chwili wnioskowania o wpis do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt - nie spełniała warunku, określonego w art. 16 ust.1

ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt tj. nie wykonywała działalności gospodarczej w żadnym zakresie i nie figurowała w rejestrze przedsiębiorców, to treść art. 19 ust 3 ustawy o zakładach...pociągała za sobą rygorystyczne konsekwencje, w świetle których w sytuacji, gdy okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna dokonała wpisu z naruszeniem prawa, przedmiotowy zakład leczniczy dla zwierząt podlegał skreśleniu z ewidencji. Brzmienie bowiem w/w przepisu było jednoznaczne i w związku z tym zarówno organy jak i Sąd były nim związane.

Od powyższego wyroku zostały wniesione dwie skargi kasacyjne.

Zaskarżając powyższy wyrok w całości, Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, że wyrok ten został wydany z naruszeniem:

- 1) przepisów postępowania, mającym wpływ na wynik sprawy, a to z naruszeniem art. 141 § 4 zd. pierwsze p.p.s.a. - poprzez niewyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, przejawiające się nieodniesieniem się do argumentacji przedstawionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie z 10 października 2023 r. i w trakcie przeprowadzonej w sprawie rozprawy;
- 2) art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 24) - poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że niezbędnym wymogiem wpisu do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt jest prowadzenie przez podmiot tworzący zakład działalności gospodarczej, podczas gdy systemowa i prokonstytucyjna wykładnia przywołanych regulacji prowadzi do wniosku, że prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt możliwe jest zarówno w celach zarobkowych, jak i celach niezarobkowych.

Wskazując na powyższe podstawy kasacyjne, skarżący Rzecznik Praw Obywatelskich, oświadcza, że zrzeka się rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi.

Drugą skargę kasacyjną wniosła natomiast Fundacja Ochrony Zwierząt Vet-Alert, która również zaskarżyła powyższy wyrok w całości, zarzucając Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie naruszenie:

I. przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.), to jest:

- 1) art. 141 § 4 p.p.s.a. - poprzez sporządzenie uzasadnienia wyroku niezawierającego wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz odniesienia się do wszystkich argumentów zaprezentowanych w sprawie tak przez skarżącą kasacyjnie ad. 1, jak i skarżącego kasacyjnie ad. 2, który przystąpił do niniejszego postępowania, w sytuacji,

Sygn. akt I OSK 459/24

gdy przedstawienie przez sąd rozpoznający sprawę podstawy prawnej rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienie winny obejmować także odniesienie się do kwestii prawnych wynikających ze wszystkich podniesionych zarzutów, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem doprowadziło do niesłusznego oddalenia skargi skarżącej;

2) art. 151 p.p.s.a.- poprzez oddalenie skargi skarżącej na uchwałę Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, w sytuacji, gdy rozważenie wszystkich zarzutów skarżącej a także stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich winno prowadzić od uwzględnienia tejże skargi;

II. prawa materialnego (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.), to jest: art. 16 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (tekst jednolity z 2019 r. Dz. U. poz. 24 ze zm.) - poprzez błędną ich wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt wymaga od podmiotu prowadzącego, ażeby prowadził on działalność gospodarczą, podczas gdy ustawa o zakładach leczniczych dla zwierząt umożliwia prowadzenie zakładu leczniczego także w celach niezarobkowych, zatem przez podmiot nieposiadający statusu przedsiębiorcy, co w konsekwencji doprowadziło do niesłusznego oddalenia skargi skarżącej.

Wskazując na powyższe podstawy kasacyjne, skarżąca wnosiła o wyznaczenie rozprawy celem rozpoznania niniejszej skargi kasacyjnej oraz uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, ewentualnie - w przypadku uznania, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona - uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie skargi wraz zasądzeniem zwrotu kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych na zasadzie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.

W odpowiedziach na skargę kasacyjną Rzecznika Praw Obywatelskich: Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna wnosiła o jej oddalenie, natomiast Fundacja Ochrony Zwierząt Vet-Alert przychylała się do niej, popierając jednocześnie własną skargę kasacyjną.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Fundacji Ochrony Zwierząt Vet-Alert, Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna również wnosiła o jej oddalenie, a przy piśmie z dnia 7 sierpnia 2025 r. organ przedłożył ponadto pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lipca 2025 r. nr DZW.ppw.874.18.2025 wraz z załącznikiem.

Z kolei pismem z dnia 22 sierpnia 2025 r. Rzecznik Praw Obywatelskich oświadczył, że podtrzymuje w całości dotychczas zajęte w sprawie stanowisko i wnioski kasacyjne.

W związku z powyższym, Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna w piśmie z dnia 12 września 2025 r. podniosła, że argumenty zawarte w w/w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich były bezzasadne i nie zasługiwały na uwzględnienie.

W piśmie z dnia 9 grudnia 2025 r. Fundacja Ochrony Zwierząt Vet-Alert wносиła o wyrażenie zgody na utrwalenie przebiegu rozprawy za pomocą obrazu i dźwięku.

Na rozprawie w dniu 16 stycznia 2026 r. Naczelny Sąd Administracyjny postanowił dopuścić do udziału w niniejszej sprawie Stowarzyszenie Na Rzecz Obrony Praw Konsumenta i Obywatela „Pro-Futuris” na zasadzie art. 33 § 2 p.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a. (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej (w tym przypadku skarg kasacyjnych), biorąc z urzędu pod uwagę tylko okoliczności uzasadniające nieważność postępowania, a które to okoliczności w niniejszej sprawie nie zachodziły. Tak więc postępowanie kasacyjne w rozpatrywanej sprawie sprowadzało się wyłącznie do badania zasadności zarzutów kasacyjnych.

Zarzuty te - w obu skargach kasacyjnych - zostały oparte na zarówno na podstawie wymienionej w art. 174 pkt 1 jak i pkt 2 p.p.s.a., to jest na obrazie prawa materialnego w postaci: art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 24) oraz istotnym naruszeniu przepisów postępowania, to jest art. 141 § 4 p.p.s.a. a także – wg skarżącej Fundacji - art. 151 p.p.s.a.

W ocenie składu orzekającego, obie skargi kasacyjne należało uznać za zasadne w zakresie zarzutu procesowego opartego na 141 § 4 p.p.s.a., gdyż przepis zawarty w art. 151 p.p.s.a. jako, że występował samodzielnie a miał charakter jedynie wynikowy, nie mógł być uznany w analizowanym przypadku za zasadną podstawę zaskarżenia.

W rozpoznawanej sprawie, skarga inicjująca postępowanie sądowoadministracyjne została wniesiona na uchwałę Krajowej Rady Lekarsko – Weterynaryjnej z dnia 30 maja 2023 r. utrzymującą w mocy uchwałę Rady Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej z dnia 27 stycznia 2023 r. o skreśleniu zakładu – Gabinetu Weterynaryjnego „Na Fińskiej” w Koszalinie z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt.

Niesporne przy tym było, że wg organu, podstawę dla wydania tego rodzaju uchwały stanowiły przepisy art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt, gdyż zgodnie z treścią tych przepisów, prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt jest działalnością regulowaną w

Sygn. akt I OSK 459/24

rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646, 1479, 1629, 1633 i 2212) (art. 16 ust. 1) a zakład leczniczy dla zwierząt świadczy usługi weterynaryjne po uzyskaniu wpisu do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt, zwanej dalej "ewidencją". Ewidencja jest rejestrem działalności regulowanej - w rozumieniu przepisów ustawy - o której mowa w ust. 1 (art. 16 ust. 2). Podmiot ubiegający się o wpis do ewidencji spełnia wymogi określone w art. 5-11, a także posiada wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo Krajowego Rejestru Sądowego (art. 17 ust. 1).

Rzecz jednak w tym, że wnosząc skargę na przedstawioną na wstępie uchwałę, skarżąca Fundacja, zarzucając organowi m. in. naruszenie przepisów ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt i nie zgadzając się ze stanowiskiem organu, iż (cyt.): „wolą ustawodawcy było by prowadzenie zakładu leczniczego każdorazowo wiązało się z prowadzeniem działalności gospodarczej i co za tym idzie by prowadzić je mogły wyłącznie podmioty mające status przedsiębiorcy” nie kwestionowała istnienia w/w przepisów ale w uzasadnieniu skargi podkreślała, iż (cyt.): „przepisy te są na tyle nieprecyzyjne, że nie pozwalają na ich dowolną ocenę i interpretację”.

Skarżąca podnosiła zatem, że (cyt.): „Gabinet weterynaryjny „Na Fińskiej” prowadzony przez Fundację Centrum Leczenia Zwierząt – Organizację Pożytku Publicznego, realizuje zadania ze sfery zadań publicznych w zakresie: ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych oraz działalności charytatywnej.

Działalność Fundacji jest społecznie użyteczna i jest prowadzona w sferze zadań publicznych.

Fundacja nie figuruje w rejestrze przedsiębiorców i nie wykonuje działalności gospodarczej. Swoje cele statutowe, z których najważniejszym jest zapewnienie opieki weterynaryjnej potrzebującym zwierzętom, Fundacja realizuje w ramach działalności statutowej nieodpłatnej i odpłatnej pożytku publicznego.”

Skarżąca, podkreślając przy tym, że w jej przypadku główny cel statutowy stanowiło zapewnienie opieki weterynaryjnej potrzebującym zwierzętom, a wobec czego trudno byłoby traktować jej działalność weterynaryjną jako poboczną i uzupełniającą w stosunku do działalności statutowej, akcentowała jednocześnie, że do tej pory nie zostało wszczęte żadne inne postępowanie zmierzające do wykreślenia podmiotu z rejestru zakładów leczniczych dla zwierząt, choć samorządu weterynaryjnego nie interesował dotąd aspekt wykonywania przez zarejestrowane podmioty działalności gospodarczej. Zresztą i w przypadku skarżącej została ona pierwotnie wpisana uchwałą

Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w Szczecinie do ewidencji zakładów leczniczych (uchwała z dnia 9 sierpnia 2021 r. nr 467/2021/VII/E).

W uzasadnieniu skargi skarżąca podkreślała zatem, że istnieją gabinety weterynaryjne prowadzone przez: uczelnie, fundacje, schroniska i stowarzyszenia (cyt.): „które również nie prowadzą działalności gospodarczej. Izba Lek-Wet. Tego jednak nie kontroluje i nie walczy z tymi organizacjami.”

Ponadto w niniejszej sprawie istotne także było, że pismem z dnia 10 października 2023 r., Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w niniejszym postępowaniu, popierając skargę Fundacji. Zarzucając organom obu instancji dokonanie błędnej wykładni art. 16 ust. 1 i art. 17 ust.1 i 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt, Rzecznik stał na stanowisku, że wykładnia ta nie uwzględniała norm i zasad konstytucyjnych (art. 12 i 31 ust. 3 Konstytucji RP). Prawidłowa zaś wykładnia kwestionowanych przepisów cyt. wyżej ustawy powinna prowadzić do wniosku, że prowadzenie działalności gospodarczej nie jest wymogiem niezbędnym do uzyskania wpisu w ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt i – w konsekwencji – prowadzenia takiego zakładu. W obszernym uzasadnieniu swego stanowiska Rzecznik Praw Obywatelskich odwoływał się bowiem w szczególności do uzasadnienia projektu do ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz. U. Nr 220, poz. 1433), podnosząc, że - w świetle jego treści, jak również w oparciu o analizę analogicznych przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2023 r. poz. 991 ze zm.) - brak było racjonalnych powodów dla literalnej wykładni omawianych przepisów ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt.

Tymczasem – jak pragnie podkreślić skład orzekający - Sąd Wojewódzki, oceniając legalność zaskarżonej uchwały, ograniczył się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku praktycznie jedynie do stwierdzenia, że (cyt.): „Zatem słusznie zauważył organ, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r., poz. 221 t.j. z późn. zm.). Art. 17 ust. 1 ustawy o zakładach... wskazuje, iż podmiot ubiegający się o wpis do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt m.in. posiada wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo Krajowego Rejestru Sądowego. Następnie z ust. 3 pkt 7 omawianego wynika obowiązek wskazania we wniosku o wpis zakładu leczniczego dla zwierząt do ewidencji

Sygn. akt I OSK 459/24

m.in. numeru w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada”.

Tego rodzaju zatem uzasadnienie wyroku nie mogło być w tym przypadku uznane za spełniające wymogi, przewidziane w art. 141 § 4 p.p.s.a. Zgodnie bowiem z tym przepisem, uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. (...). Konfrontując natomiast treści, zawarte w skardze i w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 10 października 2023 r. z uzasadnieniem zaskarżonego wyroku, nie sposób w nim znaleźć ustosunkowania się Sądu Wojewódzkiego do zarzutów i argumentacji podniesionych w powyższych pismach. Sąd I instancji ograniczył się jedynie do przytoczenia literalnej treści samych przepisów i stwierdzenia, że w związku z tym stanowisko organu było w tym przypadku słuszne. Sąd pominął natomiast całkowicie argumentację zawartą w skardze i w w/w piśmie Rzecznika a co oznaczało, że – w istocie rzeczy - nie wyjaśnił w ogóle podstawy rozstrzygnięcia.

W tej sytuacji, mając na uwadze, że postępowanie sądowoadministracyjne jest postępowaniem dwuinstancyjnym a dodatkowo postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ma charakter wyłącznie kasacyjny, powyższe uchybienie procesowe należało ocenić jako mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy a co z kolei uzasadniało uchylenie zaskarżonego i przekazanie sprawy Sądowi Wojewódzkiemu do ponownego jej rozpoznania.

W tych warunkach zatem odnoszenie się przez skład orzekający do zarzutów materialnoprawnych było - na tym etapie postępowania - przedwczesne.

Przy ponownym natomiast rozpoznaniu sprawy Sąd Wojewódzki obowiązany będzie wszechstronnie rozpoznać niniejszą sprawę w tym odnieść się do zarówno do zarzutów jak i ich argumentacji zawartej w skardze jak i do stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich.

Z tych powodów, biorąc powyższe pod uwagę, Naczelny Sąd Administracyjny – z mocy art. 185 § 1 p.p.s.a. – orzekł jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie dotyczące kosztów postępowania kasacyjnego, o których zasądzenie wnosiła skarżąca Fundacja, zostało oparte na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a. z uwagi na fakt, że podstawą uchylenia w tym przypadku zaskarżonego wyroku było jedynie wadliwe postępowanie Sądu I instancji.



KARTA INFORMACYJNA ORZECZENIA

1. Sąd: Naczelny Sąd Administracyjny	Skład sądu Imię i nazwisko sędziego	Sprawoz- dawca	Autor uzasad- nienia	Zdanie odrębne
2. Izba i wydział NSA / Wydział WSA: Izba Ogólnoadministracyjna Wydział I	Przewodniczący M. Nowicka	☒	☒	☐
3. Sygnatura akt: I OSK 459/24	J. Rudnicka	☐	☐	☐
4. Symbol sprawy: 6168	A. Wesołowska	☐	☐	☐
5. Data orzeczenia: 16.01.26r.				
6. Forma orzeczenia: wyrok				
7. Tezy:				
8. Hasła tematyczne: ochrona zwierząt				
9. Powołane w orzeczeniu przepisy prawa krajowego: art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 24), art. 141 § 4 p.p.s.a.				
10. Powołane w orzeczeniu przepisy prawa europejskiego:				
11. Poruszone w orzeczeniu problemy konstytucyjne:				
12. ☐ Zakwalifikowano do publikacji w zbiorze urzędowym	17. Opinia/ocena co do celowości zakwalifikowania do publikacji i skierowania do głosowania:			
13. ☐ Zakwalifikowano do głosowania				
14. Sędzia dokonujący wstępnej kwalifikacji: starszy asystent sędziego				
15. Sekretarz zespołu kwalifikacyjnego:				
16. Data kwalifikacji przez zespół sędziów:				
18. Zatwierdzenie: ☐ Tak ☐ Nie	19. Data zarządzenia:			
20. Adnotacje NSA				
21. Skierowano do publikacji:	☐ ONSA i WSA	☐ z głośą	☐ inne:	

Sygn. akt I OSK 459/24

Data orzeczenia 16.01.2026r.

Data zwrotu akt z uzasadnieniem w rękopisie.....

Data zwrotu akt ze sporządzonym maszynopisem.....

2026 -01- 22

Zastępca Kierownika Sekcji Zarządu
Wydziału I Izby Ogólnoadministracyjnej
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Paweł Marjanowicz

Data podpisania i zwrotu uzasadnienia:

1.sędzia sprawozdawca Monika Nowicka.....

2026 -01- 22

2026 -01- 22

2.sędzia Jolanta Rudnicka.....

3. sędzia Anna Wesołowska.....

2026 -01- 22

Zastępca Kierownika Sekcji Zarządu
Wydziału I Izby Ogólnoadministracyjnej
Naczelnego Sądu Administracyjnego
Paweł Marjanowicz

1NSAQ 0156.3.4.2026.Z.

Warszawa, 26 stycznia 2026 r.

ZARZĄDZENIE

1. W odpowiedzi na wniosek z 23 stycznia 2026 r. udostępnić skarżącej kasacyjnemu – Fundacji Ochrony Zwierząt Vet-Alert – reprezentowanej przez Prezesa Zarządu Fundacji Dawida Karkocha - akta sprawy o sygn. akt I OSK 459/24 w systemie PASSA;
2. Wniosek z 23 stycznia 2026 r. – o udostępnieniu akt sprawy w systemie PASSA przekazać do Wydziału Informacji Sądowej;
3. Kopię zarządzenia pozostawić w aktach sprawy.

Przewodniczący Wydziału I
Izby Ogólnoadministracyjnej
Sędzia NSA Marek Stojanowski

wyk. dn. 28.01.2026 r.
Tomasz Zieliński