



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 maja 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodnicząca	sędzia WSA Anita Wielopolska
Sędziowie	sędzia WSA Katarzyna Gołat (sprawozdawca) asesor WSA Paweł Konicki
Protokolant	ref. Jagoda Słowik

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **17 kwietnia 2026 r.**

sprawy ze skargi Fundacji **[REDAKTED]**

na uchwałę Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej

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

w przedmiocie **skreślenia zakładu z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt**

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Karolina Heman

specjalista

UZASADNIENIE

Zaskarżoną uchwałą z 30 maja 2023 r. ██████████ rozpoznaniu odwołania Fundacji ██████████ wniesionego od uchwały ██████████ Rady Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w Szczecinie z 27 stycznia 2023 r. w sprawie skreślenia zakładu z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt, Krajowa Rada Lekarsko-Weterynarystowarzna (dalej organ), utrzymało w mocy ww. uchwałę.

Stan sprawy przedstawiał się następująco:

Rada Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej na posiedzeniu w dniu 20 grudnia 2022 r. wszczęła postępowanie administracyjne w sprawie skreślenia Gabinetu ██████████ z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt i pismem z 22 grudnia 2022 r. zawiadomiła o tym Fundację ██████████ prowadzącą ww. gabinet weterynaryjny. Jednocześnie wezwała do złożenia wyjaśnień na piśmie 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 2021 rok. W odpowiedzi wskazano, iż Fundacja jest organizacją pożytku publicznego opierającą swoją działalność na ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1338), 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. Skarżąca oświadczyła również, iż od 2018 r. nie wykonuje działalności gospodarczej w żadnym zakresie i nie figuruje w rejestrze przedsiębiorców.

W konsekwencji 27 stycznia 2023 r. Rada Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej podjęła uchwałę nr 119/2023/VIII/E, którą skreśliła, na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 24), powoływanej niżej jako ustawa o zakładach leczniczych zakład pod nazwą Gabinet ██████████, z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt.

Od powyższego rozstrzygnięcia organu I instancji Fundacja wniosła odwołanie wskazując, iż widnieje w rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji i ZOZ-ów Krajowego Rejestru Sądowego a ponadto ma status organizacji pożytku publicznego, natomiast brak wpisu do rejestru przedsiębiorców jest widoczny na pierwszej stronie aktualnego wyciągu z KRS i jeżeli miałyby to uniemożliwić uzyskanie wypisu do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt to Rada Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej powinna już na etapie rozpatrywania wniosku o wpis do ewidencji wydać decyzję odmowną.

Zaskarżoną uchwałą z 30 maja 2023 r. [REDAKTOWANE] Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna utrzymała w mocy uchwałę nr 119/2023/VIII/E.

Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie organ przywołał 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. Z kolei 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. Organ odwołał się również do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, w tym w szczególności art. 43 ust. 1, który stanowi, 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.

Z takim stanowiskiem nie zgodziła się Fundacja [REDAKTOWANE] wnosząc do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na ww. uchwałę, zarzucając naruszenie przepisów, zawartych w następujących ustawach: o zakładach leczniczych dla zwierząt z 18 grudnia 2003 r., o fundacjach z 6 kwietnia 1984 r. (t.j.: Dz.U. z 2023 r., poz. 166, ze zm.), o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r. (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 24), Prawo przedsiębiorców z 6 marca 2018 r. (t.j.: Dz.U. z 2025 r., poz. 1480), Kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r. (t.j.: Dz.U. z 2025 r., poz. 1480), powoływanej dalej jako K.p.a., tj. art. 9, art. 77 par. 1, art. 80 tego aktu.

Wobec powyższego skarżąca wniosła o uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności, ewentualnie uchylenie uchwały w całości oraz stwierdzenie nieważności, ewentualnie uchylenie uchwały [REDAKTOWANE] z 27 stycznia 2023 r., wstrzymanie wykonania uchwał [REDAKTOWANE] z powodu konieczności zapewnienia ciągłości leczenia zwierząt oraz o przywrócenie gabinetu weterynaryjnego Fundacji do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt.

Odnosząc się do zarzutów skargi organ podtrzymał dotychczasowe stanowisko i wniósł o jej oddalenie.

W dniu 11 października 2023 r. do Sądu wpłynęło pismo Rzecznika Praw Obywatelskim, w którym:

- zgłosił swój udział w postępowaniu,
- wniósł o uchylenie uchwał organów obydwu instancji jako wydanych z uchybieniem art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 i 4 ustawy 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,
- skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zgodności z art. 12 i 31 ust. 3 Konstytucji RP art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 i 4 ww. ustawy o zakładach leczniczych rozumianych w ten sposób, że wymogiem niezbędnym do uzyskania przez fundację, której celem statutowym jest ochrona zdrowia zwierząt wpisu w rejestrze zakładów leczniczych dla zwierząt jest prowadzenie działalności gospodarczej przez podmiot ubiegający się o wpis.

Do WSA w Warszawie 31 października 2023 r. wpłynęła aktualizacja danych Skarżącej Fundacji z informacją o nowej nazwie, mianowicie „Fundacja [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] (karta 87 akt sądowoadministracyjnych, tom I).

W dniu 10 listopada 2023 r. do Sądu wpłynęło pismo organu ustosunkowujące się do pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z 21 listopada 2023 r.

Wyrokiem z 12 grudnia 2023 r., sygn. akt IV SA/Wa 1744/23 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Fundacji [REDAKTOWANE] na uchwałę Krajowej Rady Lekarsko – Weterynaryjnej z dnia 30 maja 2023 r. nr 5/2023/VIII w przedmiocie skreślenia zakładu – Gabinetu

████████████████████ z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu ww. wyroku 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) i stwierdził, że „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 Prawo przedsiębiorców. Art. 17 ust. 1 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt 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 „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 argumentu, iż wpis do ewidencji z wniosku Fundacji został dokonany w takim samym stanie faktycznym jaki istniejący obecnie, Sąd przywołał treść art. 19 ust. 3 ustawy o zakładach leczniczych, 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 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 ww. ustawy 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 w/w przepisu było bowiem jednoznaczne, w związku z czym zarówno organy jak i Sąd były nim związane.

Od powyższego wyroku zostały wniesione dwie skargi kasacyjne.

Zaskarżając wyrok w całości Rzecznik Praw Obywatelskich, wnosząc o jego uchylenie zarzucił Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, że wyrok został wydany z naruszeniem:

1) przepisów postępowania, mającym wpływ na wynik sprawy, tj. art. 141 § 4 zd. pierwsze ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r., poz. 143, ze zm., dalej: P.p.s.a.) - poprzez niewyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, przejawiające się w nie odniesieniu 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 o zakładach leczniczych dla zwierząt, 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.

Drugą skargę kasacyjną wniosła Fundacja [REDAKTOWANE] która również zaskarżyła wyrok w całości i zarzucając naruszenie:

I. przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

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, 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. wskutek oddalenia 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 o zakładach leczniczych poprzez ich niewłaściwą 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 wносиła o wyznaczenie rozprawy celem rozpoznania niniejszej skargi kasacyjnej oraz uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA 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 wносиła o jej oddalenie, natomiast Fundacja [REDAKTOWANO] przychyliła się do niej, popierając jednocześnie własną skargę kasacyjną.

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

Z kolei w piśmie z 22 sierpnia 2025 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymał dotychczasowe stanowisko i wnioski kasacyjne. W związku z powyższym Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna w piśmie z 12 września 2025 r. podniosła, że argumenty zawarte w ww. piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich były bezzasadne i nie zasługiwały na uwzględnienie.

W piśmie z 9 grudnia 2025 r. Fundacja [REDAKTOWANO] wносиła o wyrażenie zgody na utrwalenie przebiegu rozprawy za pomocą obrazu i dźwięku.

Naczelny Sąd Administracyjny na rozprawie 16 stycznia 2026 r. 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 wyrokiem z 16 stycznia 2026 r. sygn. akt I OSK 459/24 po rozpoznaniu skarg kasacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich i Fundacji [REDAKTOWANE] od wyroku WSA w Warszawie z 12 grudnia 2023 r., sygn. akt IV SA/Wa 1744/23 w sprawie ze skargi Fundacji [REDAKTOWANE] na uchwałę Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej z 30 maja 2023 r. nr 5/2023/VIII w przedmiocie skreślenia zakładu z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę WSA w Warszawie do ponownego rozpoznania.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że zarzuty obu skarg 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 o zakładach leczniczych oraz istotnym naruszeniu przepisów postępowania, tj. art. 141 § 4 P.p.s.a., a także – wg skarżącej Fundacji - art. 151 P.p.s.a. W ocenie NSA obie skargi kasacyjne należało uznać za zasadne w zakresie zarzutu procesowego opartego na 141 § 4 P.p.s.a.

Skarżąca Fundacja, zarzucając organowi m. in. naruszenie przepisów ustawy o zakładach leczniczych i nie zgadzając się ze stanowiskiem organu, iż „wola 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”, podkreślała, iż „przepisy te są na tyle nieprecyzyjne, że nie pozwalają na ich dowolną ocenę i interpretację”.

Skarżąca podnosiła zatem, że (cyt.): „Gabinet [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE] 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. 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 9 sierpnia 2021 r. [REDAKTOWANE])

W uzasadnieniu skargi Skarżąca podkreśliła, 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."

Pismem z 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). Wywodził, że prawidłowa wykładnia kwestionowanych przepisów cytowanej 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 Sąd Wojewódzki, oceniając legalność zaskarżonej uchwały, ograniczył się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku praktycznie jedynie do stwierdzenia, że „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 Prawo przedsiębiorców. Art. 17 ust. 1 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt 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”.

Tego rodzaju uzasadnienie wyroku nie mogło być zatem uznane za spełniające wymogi z art. 141 § 4 P.p.s.a., wymagającym by uzasadnienie wyroku zawierało 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 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 argumentację zawartą w skardze i w/w piśmie Rzecznika a co oznaczało, że – w istocie rzeczy - nie wyjaśnił w ogóle podstawy rozstrzygnięcia.

NSA oceniając to uchybienie, jako mogące mieć wpływ na wynik sprawy uznał, że odnoszenie się przez skład orzekający do zarzutów materialnoprawnych skargi kasacyjnej okazało się przedwczesne. Przy ponownym natomiast rozpoznaniu sprawy Sąd Wojewódzki obowiązany będzie wszechstronnie rozpoznać sprawę w tym odnieść się do zarówno do zarzutów, jak i ich argumentacji zawartej w skardze, jak i do stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich.

W trakcie rozprawy przed WSA w Warszawie przedstawiciel Stowarzyszenia „ProFuturis” podkreślił, że „zgodność ze Statutem powoduje, że nikt nie ma prawa sądzić Skarżącej lub odbierać jej prawa do działalności gospodarczej, o ile taki wpis został dokonany przez Sąd Rejestrowy”.

Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna 31 marca 2026 r. wystosowała pismo, w którym podsumowując motywy swojego wniosku o oddalenie skargi wskazała, że art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt jednoznacznie przesądzają, iż działalność zakładu leczniczego dla zwierząt to działalność gospodarcza regulowana. Zdaniem Izby zarówno Fundacja [REDAKTOWANE] jak i Rzecznik Praw Obywatelskich w dokonanej przez siebie analizie przepisów niejako marginalizuje znaczenie normatywne artykułu 16 ust. 1 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt. Nadto Izba wskazała, że wykładnia prokonstytucyjna nie jest w tej sprawie możliwa ze względu na jednoznaczność art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt. Wykładnia prokonstytucyjna może mieć bowiem zastosowanie w sytuacji, gdy przepis pozostaje wieloznaczny w stopniu pozwalającym na więcej niż jedną interpretację (zob. np. postanowienie TK z 10 września 2014 r., P 36/13). Nadto Izba argumentowała, że konstytucyjna wolność zrzeszania się nie daje pełnej dowolności w sposobach realizacji celów zakładanych przez zrzeszenia, a ustawodawca może wyłączyć niektóre sposoby realizacji celu przez zrzeszenie. Dlatego ustawodawca - działając w ramach swobody instytucjonalizacji konstytucyjnej wolności zrzeszania się - nie musiał przyznać fundacji (niebędącej przedsiębiorcą) możliwości prowadzenia zakładu leczniczego dla zwierząt. Ustawodawca, choć nie przyznał fundacji tego sposobu realizacji celu zrzeszenia w postaci ochrony zwierząt, to zapewnił jej otoczenie prawne do realizacji wspomnianego celu w inny prawem dozwolony sposób np. przez odpłatne skorzystanie z usług weterynaryjnych w funkcjonujących zakładach leczniczych dla zwierząt. Nadto Izba odniosła się do argumentacji innych podmiotów biorących udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w tym wywodzonej w kontekście wyroku TK z 2 czerwca 2015 r., K 1/13, stwierdzając, że ustawodawca może ustawowo dookreślić sposoby realizacji celów organizacji pożytku publicznego i to także negatywnie, czyli wykluczając określony sposób realizacji celu fundacji (w tym wypadku ustawodawca wykluczył prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt przez fundację). Nieadekwatnym argumentem dla oceny proporcjonalności pozostaje przytoczenie wymagań jakie muszą spełniać zakłady lecznicze dla zwierząt jako uzasadnienia dla tego, że zakłady lecznicze dla zwierząt mogłyby być prowadzone przez fundacje. Izba wywodziła o braku uzasadnienia dla twierdzenia Rzecznika o nieracjonalności art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt. Zdaniem Izby przeciwnie, racjonalny

niebędącej działalnością gospodarczą jest w świetle ustawy o fundacjach oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prawnie dopuszczalne, to organ nie ma kompetencji dokonywać odmiennej, prawotwórczej interpretacji tych samych zapisów, zmierzającej do delegalizacji działalności Skarżącej.

Nadto uznała żądania organu dotyczące bezwzględnej komercjalizacji głównego celu statutowego Fundacji (zapewnienie opieki weterynaryjnej potrzebującym zwierzętom), stoją w rażącej sprzeczności z aktami prawnymi, na podstawie których działają podmioty non-profit. Zwróciła uwagę, że statut Skarżącej został po rejestracji niezwłocznie przekazany organowi nadzorcemu - Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który go zaaprobował. Gwałtowna zmiana interpretacji tych samych przepisów, sankcjonująca Skarżącą wykreśleniem z ewidencji, stanowi drastyczne naruszenie wywodzonej z Konstytucji RP zasady ochrony zaufania obywatela do państwa.

Dalej Skarżąca podała, że wbrew twierdzeniom organu o „jednoznaczności” przepisów, art. 17 ust. 1 ustawy wymaga od podmiotu ubiegającego się o wpis do ewidencji zakładów leczniczych posiadania wpisu do „Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo Krajowego Rejestru Sądowego”. Ustawodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem „Krajowy Rejestr Sądowy”, nie precyzując, iż musi to być wpis do „Rejestru Przedsiębiorców”.

Zwróciła uwagę, że na stronie 2 swojego pisma organ przytacza treść art. 17 ust. 3 pkt 7 ustawy, z którego wynika obowiązek wskazania we wniosku rejestracyjnym „numeru w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada”.

Zdaniem Fundacji zastosowanie przez prawodawcę zwrotu warunkowego „o ile (...) posiada” stanowi niezbyty dowód na to, że system prawny dopuszcza i przewiduje funkcjonowanie w ewidencji podmiotów leczniczych, które takiego numeru (a tym samym statusu przedsiębiorcy) nie posiadają. Gdyby wymóg bycia przedsiębiorcą miał charakter bezwzględny - jak próbuje tego dowieść organ - wprowadzanie przez ustawodawcę klauzuli warunkowej byłoby pozbawione racjonalności.

W ocenie Skarżącej zaliczenie prowadzenia zakładu leczniczego do kategorii „działalności regulowanej” (art. 16 ust. 1 ustawy) nie służy wymuszaniu komercjalizacji usług, lecz ma na celu zabezpieczenie interesu publicznego. Reżim działalności regulowanej gwarantuje, że podmiot - niezależnie od tego, czy jest

przedsiębiorcą, fundacją, czy uczelnią publiczną - spełni rygorystyczne standardy sanitarne, lokalowe oraz zatrudni personel o odpowiednich kwalifikacjach. Skarżąca nigdy nie uchylała się od spełniania tychże rygorów, o czym świadczy pierwotny, pozytywny wpis dokonany przez Zachodniopomorską Izbę Lekarsko-Weterynaryjną.

Skarżąca zwróciła uwagę że na poparcie tezy o rzekomym bezwzględnym obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej, Organ powołuje się na wyrok WSA w ██████████ z 8 maja 2013 r. (sygn. akt I SA/Sz 71/13), przytaczając jego obszerny fragment. Z cytowanego uzasadnienia wynika wprost, że sąd ten oparł swoje rozstrzygnięcie na odesłaniu do „ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej” (wskazując m.in. na jej art. 14), a ustawa ta została uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r; w jej miejsce weszła w życie ustawa Prawo przedsiębiorców, która w art. 3 wprowadziła ścisłą definicję materialną działalności gospodarczej, wyraźnie akcentującą wymóg „celu zarobkowego”. Mechaniczne przenoszenie tez orzeczenia wydanego 13 lat temu - w zupełnie innym reżimie prawnym - na obecny stan faktyczny i prawny, w którym funkcjonuje Skarżąca (Organizacja Pożytku Publicznego, nieposiadająca ustawowego celu zarobkowego), jest pozbawione racji bytu. Orzecznictwo bazujące na historycznym, nieobowiązującym od 8 lat akcie prawnym nie może stanowić merytorycznej podstawy do kształtowania tak drastycznych rozstrzygnięć, jak wykreślenie z ewidencji w obecnym stanie prawnym. Fundacja uznała stanowisko organu za niedopuszczalną wykładnię rozszerzającą, zawężającą konstytucyjne prawo Skarżącej do realizacji celów statutowych, ignorującą przy tym rzeczywiste brzmienie art. 3 Prawa przedsiębiorców oraz art. 17 ust. 3 pkt 7 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt.

Następnie Skarżąca odniosła się do kwestii naruszenia Konstytucji RP i wolności zrzeszenia się.

Stwierdziła, że w przypadku Prawa farmaceutycznego ustawodawca wykluczył z rynku określone podmioty wprost, jasnym i precyzyjnym przepisem rangi ustawowej. Ustawa o zakładach leczniczych dla zwierząt nie zawiera żadnego analogicznego przepisu merytorycznego, który wprost zakazywałby fundacjom tworzenia zakładów leczniczych. Analogie z przepisami Prawa farmaceutycznego Skarżąca uznała za chybioną, bowiem władztwo organów nie obejmuje prawa do nakładania obowiązków per analogiam.

Skarżąca ilustrując argumentację przykładami, powołała przypadek Fundacji [REDAKTOWANE], zaznaczając że z odpisu jej KRS wynika, że figuruje ona w rejestrze przedsiębiorców wyłącznie w zakresie usług reklamowych, sprzedaży i wydawnictwa, natomiast usługi weterynaryjne (PKD 75.00.Z) realizuje wyłącznie w ramach działalności statutowej OPP. Dowodzi to, że wpis fundacji do rejestru przedsiębiorców (wymagany np. dla pobocznych celów handlowych) nie wymusza komercjalizacji jej głównej działalności leczniczej. Odwołała się również do Fundacji [REDAKTOWANE] wskazując, iż dokonanie miarodajnego porównania sytuacji prawnej obu podmiotów jest niemożliwe, gdyż statuty Fundacji [REDAKTOWANE] oraz powiązanej z nią personalnie (poprzez tożsamy zarząd) Fundacji [REDAKTOWANE]) nie są publicznie dostępne. Fundacja macierzysta [REDAKTOWANE] posiadająca status OPP, nie figuruje w rejestrze przedsiębiorców, co – w ocenie Skarżącej - jaskrawo dowodzi braku jednolitych standardów orzeczniczych organu. Na poparcie tezy o bezprawności zaskarżonej uchwały przywołała również Przykład Fundacji [REDAKTOWANE]

Dalej Skarżąca podkreśliła, iż zgodność jej Statutu z porządkiem prawnym została poddana dwukrotnej, merytorycznej weryfikacji przez sąd powszechny - Sąd Rejestrowy (KRS). Sąd badał zapisy Statutu najpierw przy rejestracji Fundacji w 2015 r., a następnie w 2018 r., przyznając Skarżącej status Organizacji Pożytku Publicznego. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o fundacjach, sąd wydaje postanowienie o wpisie dopiero po stwierdzeniu, że cel i statut fundacji są zgodne z przepisami prawa, a nadto zawiadamia właściwego ministra, przesyłając mu jednocześnie statut.

Przez blisko 11 lat działalności Fundacji, organ nadzorczy - dysponując pełną wiedzą o celach statutowych i sposobach ich realizacji - nigdy nie zakwestionował legalności jej działania ani nie podjął kroków zmierzających do zmiany Statutu. Stąd obecną próbę wykreślenia Skarżącej z ewidencji przez Krajową Radę Lekarsko-Weterynaryjną przy jednoczesnym wsparciu tego stanowiska przez Ministra Rolnictwa Skarżąca odbiera jako jaskrawe naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Skarżąca podniosła argument, że jest przymuszana do uzyskania statusu przedsiębiorcy.

W ocenie Skarżącej pozbawione spójności jest twierdzenie organu, jakoby ustawodawca wykluczył prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt przez fundację, nie ma bowiem odnośnego zapisu zakazującego w ustawie i jest to

niedozwolona interpretacja urzędnicza. Dalej Fundacja wywodziła, że zmuszanie podmiotu trzeciego sektora (Organizacji Pożytku Publicznego), którego istotą jest działalność niekomercyjna (non-profit), do wejścia w reżim prawny przewidziany dla podmiotów nastawionych na zysk (przedsiębiorców), uderza w sam rdzeń wolności zrzeszania się. Ogranicza ono fundacji swobodę wyboru form prawnych realizacji jej celów statutowych.

Skoro Skarżąca zapewnia profesjonalny personel lekarsko-weterynaryjny, odpowiedni sprzęt i warunki lokalowe, to cel ustawy (ochrona zwierząt i rzetelność leczenia) jest – w ocenie Skarżącej - w pełni realizowany. Wymóg komercjalizacji jest w tym kontekście środkiem nieadekwatnym i zbędnym (naruszającym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Skarżąca rozwinęła argumentację o zapewnieniu odpowiednich standardów sanitarnych, medycznych i kadrowych, a tym samym ochrony zdrowia publicznego, formułując ocenę, że wykorzystywanie władztwa rejestrowego do eliminowania podmiotów non-profit z obawy przed konkurencją, stanowi naruszenie zasady swobody działalności i równego traktowania. I stoi w opozycji do zasady pomocniczości państwa.

Tezę o wyłączenie komercyjnym i wrażliwym charakterze rynku usług weterynaryjnych Skarżąca uznała za sprzeczną z faktami dotyczącymi finansowania tego sektora ze środków publicznych, powołując pismo Głównego Lekarza Weterynarii z 24 marca 2026 r. (znak: BP.016.3.2026) wskazującym, że w 2024 roku wyznaczono 4858 lekarzy weterynarii niebędących pracownikami Inspekcji Weterynaryjnej do wykonywania zadań urzędowych. Skarżąca postrzega argumentację o ochronie „wolnego rynku” przed Fundacją jako niespójną w zestawieniu z powszechną praktyką finansowania prywatnych lekarzy ze środków publicznych bez wymogu posiadania statusu przedsiębiorcy.

Wnioskowała, że skoro państwo nie zapewnia powszechnej sieci leczenia zwierząt, rola organizacji pozarządowych w tym obszarze staje się kluczowa dla zapobiegania cierpieniu zwierząt. Skarżąca dodała, że „teoretyczne dywagacje o upadku klinik weterynaryjnych nie mogą stanowić podstawy prawnej do wykreślenia Skarżącej z ewidencji”.

Przywoływane przez organ stanowisko Ministerstwa Rolnictwa z 2023 r. Skarżąca uznała za „pogląd administracyjny”. Pozostaje on w sprzeczności z faktem,

że ten sam organ nadzorczy przez 11 lat nie zgłaszał zastrzeżeń do Statutu Skarżącej i jej funkcjonowania poza reżimem działalności gospodarczej.

Odnosząc się do argumentacji organu zawartej w punkcie 5 pisma (str. 8-9), polemizującej z ustaleniami Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie kodów Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), Skarżąca wywodziła, że zgodnie z prawomocnie zatwierdzonym Statutem (§ 9 ust. 4), podstawowym przedmiotem działalności pożytku publicznego Skarżącej jest właśnie Działalność weterynaryjna - kod PKD 75.00.Z. Skarżąca posiada zatem właściwy profil działalności sklasyfikowany w systemie PKD, jednakże realizowany poza reżimem działalności gospodarczej (do czego ma pełne prawo na mocy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

Skarżąca podziela argumentację Rzecznika Praw Obywatelskich, że gdyby racjonalny ustawodawca zamierzał wymusić prowadzenie zakładów leczniczych dla zwierząt wyłącznie w formie komercyjnej, to wprost nakazałby dokonanie wpisu do rejestru przedsiębiorców ze wskazaniem właściwego dla tej działalności kodu PKD (PKD 75.00.Z). Brak takiego wymogu w ustawie jednoznacznie dowodzi, że celem prawodawcy była kontrola weterynaryjna nad placówką, a nie komercjalizacja usług. Odwołała się do przykładów, w tym do sytuacji Fundacji ██████████

Niewłaściwe byłoby wpisanie Skarżącej do rejestru przedsiębiorców z jakimkolwiek, choćby niezwiązanym z leczeniem kodem PKD (co czyni ten wymóg pustym i blankietowym formalizmem), a jednocześnie sankcjonowanie Skarżącej wykreśleniem z ewidencji za to, że swój właściwy kod PKD (75.00.Z) realizuje transparentnie i zgodnie z prawem.

Rzecznik Praw Obywatelskich słusznie – zdaniem Skarżącej - podniósł, że skoro art. 5 ust. 1 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt wprost dopuszcza prowadzenie zakładów przez „jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej”, to prawodawca nie ograniczył tego uprawnienia wyłącznie do podmiotów o statusie przedsiębiorcy, uznając argumentację przedstawioną przez organ w tym zakresie za wybiórczą. Nadto Skarżąca analogię do wspólnoty mieszkaniowej uznała za nieadekwatną, bowiem wspólnota mieszkaniowa nie może utworzyć zakładu leczniczego nie dlatego, że zakazuje jej tego KRLW, ani nie dlatego, że nie jest przedsiębiorcą. Wynika to wyłącznie z faktu, że na mocy bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy o własności lokali, zdolność prawna wspólnoty jest ściśle ograniczona wyłącznie do zarządzania nieruchomością wspólną, a jej

zrównywanie przez organ celowej fundacji ochrony zwierząt (dla której leczenie jest głównym obowiązkiem ustawowym i statutowym) ze wspólnotą mieszkaniową świadczy o braku merytorycznych argumentów.

Skarżąca zarzuciła organowi pominięcie, że nadrzędnym celem ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt - wyrażonym wprost w jej przepisach (art. 1 i 2) - jest ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt, a nie realizacja prawa stricte gospodarczego. Rozwijając to twierdzenie Skarżąca podała, że ustawodawca chciał zachęcić weterynarzy do takiej formy prowadzenia działalności (wskazując na zyski z wolnego rynku), a nie bezwzględnie zakazać działalności non-profit powtarzając, że ustawodawca nie użył kategorię zakazu.

Nadto uznała, że organ błędnie utożsamia odpłatność za usługi z komercyjnym charakterem działalności gospodarczej, a ustalenia dotyczące Kliniki SGGW są sprzeczne ze stanem faktycznym, co potwierdza załączone pismo Rektora SGGW z dnia 9 kwietnia 2026 r. (znak: R.0153.8.2026). Rektor SGGW jednoznacznie wskazuje bowiem, że uczelnia publiczna nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców. Określenie podobnych sytuacji mianem „jednostkowych przypadków” nie zmienia faktu, że są one akceptowane przez samorząd zawodowy. Wyjaśnienia organu dotyczące braków kadrowych, społecznego charakteru pracy w samorządzie czy ograniczeń finansowych izb lekarsko-weterynaryjnych nie mogą stanowić podstawy do wybiórczego egzekwowania przepisów.

Końcowo Skarżąca poparła wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o skierowanie przez Sąd pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności art. 16 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 i 4 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt z art. 12 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Potrzeba skierowania pytania prawnego zachodzi w sytuacji, gdyby Sąd uznał, że obowiązujące przepisy należy interpretować w sposób wymuszający prowadzenie działalności gospodarczej przez fundacje, których celem statutowym jest ochrona zdrowia zwierząt. Przyjęcie takiej interpretacji oznaczałoby, że przepisy te w sposób nieproporcjonalny ograniczają konstytucyjną wolność zrzeszania się.

Z kolei Stowarzyszenie ProFuturis w piśmie procesowym z 20 kwietnia 2026 r. wniosło o stwierdzenie nieważności zaskarżonych uchwał. W ocenie Stowarzyszenia sprawie przypisać należy charakter przede wszystkim konstytucyjny i systemowy. Ochrona zdrowia zwierząt stanowi element ochrony środowiska, do której

zobowiązane są władze publiczne na mocy art. 5 oraz art. 74 ust. 2 Konstytucji RP. Zwierzęta - jako część środowiska naturalnego - podlegają ochronie, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie oraz przepisach ustawowych. Realizacja tych obowiązków nie może być ograniczona wyłącznie do mechanizmów rynkowych ani powierzona jedynie podmiotom komercyjnym. Fundacja [REDAKTOR] prowadzi działalność w obszarze ochrony zdrowia zwierząt w formule niekomercyjnej, realizując zadania statutowe w formie odpłatnej i nieodpłatnej, zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego. Jej aktywność obejmuje pomoc zwierzętom bezdomnym, dzikim oraz należącym do osób w trudnej sytuacji materialnej, a także działania profilaktyczne i edukacyjne. Wykluczenie tego typu podmiotów z możliwości świadczenia usług weterynaryjnych prowadziłoby do istotnego ograniczenia dostępności opieki nad zwierzętami.

Choroby zwierząt, w tym choroby zakaźne, mają bezpośredni wpływ na zdrowie ludzi, stąd wymiar publiczny i społeczny działalności weterynaryjnej nie może przemawiać za traktowaniem działalności Fundacji jako działalności gospodarczej.

Interpretacja przepisów ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt przyjęta przez organy jest - zdaniem Stowarzyszenia - błędna. Ustawa ta nie wprowadza wymogu prowadzenia działalności gospodarczej jako warunku wykonywania działalności leczniczej dla zwierząt. Posługuje się ona pojęciem działalności regulowanej, które w aktualnym stanie prawnym nie jest tożsame z działalnością gospodarczą i nie ogranicza kręgu podmiotów wyłącznie do przedsiębiorców. Przepisy dopuszczają prowadzenie takiej działalności przez osoby prawne, w tym organizacje pozarządowe, o ile spełniają one ustawowe warunki - co ma miejsce w przypadku Fundacji.

Fundacja [REDAKTOR] działa na podstawie ustawy o fundacjach oraz własnego statutu, który został poddany kontroli sądu rejestrowego na etapie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, a następnie był ponownie badany w toku przyznawania statusu organizacji pożytku publicznego przez sąd rejestrowy. Tym samym legalność działalności Fundacji została dwukrotnie potwierdzona. W konsekwencji organy samorządu zawodowego nie posiadają kompetencji do podważania prawomocnych rozstrzygnięć sądu powszechnego. Stowarzyszenie podkreśliło, że wykładnia przepisów powinna uwzględniać ich cel oraz szeroki kontekst systemowy, bowiem doszło do naruszenia zasad pewności prawa, zaufania

do państwa oraz konstytucyjnej wolności zrzeszania się i niedopuszczalne jest dokonywanie przez organ korporacyjny wtórnej, pozasądowej kontroli statutu fundacji i jej celów, skoro zostały one uprzednio uznane za zgodne z prawem.

Stowarzyszenie zwróciło również uwagę, że działalność organizacji pozarządowych w obszarze ochrony zwierząt stanowi istotne uzupełnienie systemu publicznego, stąd działalność Fundacji ██████ mieści się w sferze zadań publicznych i pożytku publicznego, a przepisy nie wykluczają prowadzenia działalności weterynaryjnej przez podmioty niekomercyjne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

I. Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1267), w zw. z art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2026 r. poz. 143 ze zm. dalej: „P.p.s.a.”) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta wykonywana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że kontrola ta zasadniczo sprowadza się do badania, czy organ administracji wydając zaskarżony akt nie naruszył prawa. W wyniku takiej kontroli decyzja lub postanowienie mogą zostać uchylone w razie stwierdzenia, że naruszono przepisy prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy lub doszło do takiego naruszenia przepisów prawa procesowego, które mogłoby w istotny sposób wpłynąć na wynik sprawy, ewentualnie w razie wystąpienia okoliczności naruszających prawo i przez to mogących być podstawą wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a-c P.p.s.a.) lub też wystąpiło naruszenie prawa będące podstawą stwierdzenia nieważności (art. 145 § 1 pkt 2 P.p.s.a.).

Badając przedmiotową sprawę według przedstawionych kryteriów Sąd uznał, że skarga nie jest zasadna.

II. W rozpoznawanej sprawie, skarga inicjująca postępowanie sądowoadministracyjne została wniesiona na - będącą zarazem przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu - 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

gdyż ocena ta wiąże go w sprawie. Ocena prawna może dotyczyć stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak i kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania decyzji, a obowiązek podporządkowania się ocenie prawnej wyrażonej w wyroku sądu administracyjnego jest wyłączony jedynie w wypadku istotnej zmiany stanu prawnego lub faktycznego (por. wyroki NSA z: 5 marca 2019 r., sygn. akt II FSK 3044/18; 12 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1751/17, wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt I SA/Bd 125/19, CBOSA).

Podobnie charakter bezwzględnie obowiązujący ma art. 170 P.p.s.a., stosownie do którego orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Wynikająca z tego przepisu moc wiążąca wcześniejszego orzeczenia w odniesieniu do sądów oznacza, że muszą one przyjmować, iż dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu. W kolejnym zaś postępowaniu, w którym pojawia się dane zagadnienie, nie może być ono ponownie badane (np. wyrok WSA w Poznaniu z 21 marca 2019 r., sygn. akt I SA/Po 550/16, CBOSA).

IV.I. Przywołując podstawy prawne zaskarżonej uchwały wskazać należy, że zdaniem organu, podstawę dla wydania tego rodzaju uchwały stanowiły przepisy art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt, gdyż zgodnie z treścią tych przepisów, prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców, 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).

Skarżąca Fundacja wskazywała w toku postępowania, iż Sąd Rejestrowy, dokonując wpisu w 2015 r. oraz w 2018 r., poddał szczegółowej analizie m.in. § 7 Statutu, który definiuje cele Fundacji (w tym m.in. zapewnienie opieki weterynaryjnej i niesienie pomocy chorym zwierzętom), oraz § 8 pkt 1, w związku z § 9 Statutu, które

wprost określają sposoby realizacji tych celów poprzez utworzenie i prowadzenie gabinetu weterynaryjnego realizowane w ramach działalności nieodpłatnej i odpłatnej pożytku publicznego. Skarżąca Fundacja argumentowała, że zatwierdzając te konkretne jednostki redakcyjne Statutu, Sąd Rejestrowy jednoznacznie przesądził o ich zgodności z porządkiem prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, a skoro wyspecjalizowany organ władzy sądowniczej uznał, że prowadzenie zakładu leczniczego w formie niebędącej działalnością gospodarczą jest - w świetle ustawy o fundacjach oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - prawnie dopuszczalne, to Izba nie ma kompetencji dokonywać odmiennej, prawotwórczej interpretacji tych samych zapisów, zmierzającej do delegalizacji działalności Skarżącej.

Odnosząc się do tego argumentu Sąd stwierdza, że statut fundacji ustala fundator. Określa on jej nazwę, siedzibę i majątek, cele, zasady, formy i zakres działalności fundacji, skład i organizację zarządu, sposób powoływania oraz obowiązki i uprawnienia tego organu i jego członków.

W kontekście stanu sprawy należy wyjaśnić, że ustanowione w przepisie art. 17 ust. 1 ustawy o KRS domniemanie prawdziwości wpisów jest domniemaniem prawnym w rozumieniu art. 234 K.p.c., wiąże zatem sąd w postępowaniu cywilnym, z tym, że może być obalone, ponieważ ustawa tego nie wyłącza. Domniemanie to dotyczy wpisów, obejmuje więc treść zamieszczoną w odpowiednim dziale rejestru, natomiast nie dotyczy danych znajdujących się w aktach rejestrowych, jeżeli nie zostały wpisane do rejestru. Ustawodawca przyjmuje, że - co do zasady - wszystkie dane wpisane do rejestru są zgodne z prawdziwym stanem rzeczy, czyli z obiektywną rzeczywistością. Odpis z rejestru jest dokumentem - środkiem dowodowym określonego stanu, nie zawsze zgodnym ze stanem rzeczywistym (wyrok Sądu Najwyższego z 14 marca 2012 r. II CSK 328/11, postanowienie Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2003 r., I CZ 17/03, OSNC 2004, Nr 9, poz. 137). Omawiana norma prawna tworzy co prawda domniemanie prawdziwości tego wpisu, jednakże nie może stanowić generalnej zasady zmierzającej do bezwzględnego uznawania, że osoby formalnie figurujące w tym rejestrze jako członkowie zarządu spółki prawa handlowego, wobec których zaniechano przeprowadzenia przewidzianych prawem procedur wykreślenia z rejestru, zgodnie z prawem reprezentują spółkę w ramach jej zarządu (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 25 maja 2006 r. III APz 16/06). Domniemanie prawdziwości wpisów z

art. 17 ust. 1 ustawy o KRS jest domniemaniem wzruszalnym, choć to nie Sąd Administracyjny lecz sądy powszechne władne są prowadzić postępowanie w celu obalenia wskazanego domniemania (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2007 r., II OSK 1216/06, CBOSA).

W wyroku z 7 stycznia 2013 r. sygn. akt II UK 142/12 oraz w wyroku z 23 listopada 2016 r. sygn. akt II UK 402/15 Sąd Najwyższy stwierdził, że informacja o rodzaju działalności wynikająca z rejestru REGON nie tworzy żadnego stanu prawnego, a jedynie ma potwierdzać stan faktyczny według oświadczenia wiedzy podmiotu prowadzącego taką działalność. Oświadczenia wiedzy mają charakter potwierdzenia faktów. Mogą być więc zakwestionowane, ponieważ stan nimi stwierdzony jako fakt podlega ocenie w kategoriach prawdy lub fałszu. Okoliczność, czy zawarta w oświadczeniu informacja jest prawdziwa jest zatem kwestią dowodową.

Sąd podkreśla – w kontekście zarzutów eksponowanych w skardze – że cechą prawdziwości na gruncie komentowanego przepisu należy zatem utożsamiać tylko ze zgodnością stanu ujawnionego w rejestrze z obiektywną rzeczywistością. Domniemania prawdziwości ustanowionego w art. 17 ust. 1 ustawy o KRS nie należy zaś łączyć ze zgodnością wpisów ze stanem prawnym.

Przepisy ustawy o KRS nie wprowadzają domniemania zgodności wpisów ze stanem prawnym, jednak swoistą gwarancję takiej zgodności przewiduje art. 23 ust. 1 ustawy o KRS, który stanowi, że sąd rejestrowy bada, czy dołączone do wniosku dokumenty są zgodne pod względem formy i treści z przepisami prawa, co jednak nie jest tożsame z domniemaniem (Zamojski Łukasz, Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym, Lex). Ustawodawca przewidział również dodatkowe kompetencje w tym zakresie w innych aktach; stosownie bowiem do art. 9 ust. 1 ustawy o Fundacjach „Sąd dokonuje wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego fundacji po stwierdzeniu, że czynności prawne stanowiące podstawę wpisu zostały podjęte przez uprawnioną osobę lub organ i są ważne. Postanowienie o wpisaniu fundacji do Krajowego Rejestru Sądowego sąd wydaje ponadto po stwierdzeniu, że cel i statut fundacji są zgodne z przepisami prawa”.

W tym kontekście skład orzekający wyjaśnia, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, sąd rejestrowy uprawniony jest do kontroli dokumentów mających stanowić podstawę wpisu nie tylko pod względem tego, czy zawierają one dane przewidziane prawem i czy dane te są zgodne z dokumentami, z

których mają wynikać, ale również zbadania, czy dokumenty te powstały w okolicznościach zgodnych z prawem. W ten sposób sąd rejestrowy spełnia obowiązek czuwania nad tym, aby w Rejestrze były umieszczane dane prawdziwe i realizował on w sposób właściwy przypisaną mu funkcję (zob. m.in. postanowienia SN z: 8 lutego 2024 r. II CSKP 1912/220, 12 kwietnia 1990 r., III CRN 93/90, nie publ.; 26 marca 1998, I CKN 227/97, OSNC 1998, nr 11, poz. 179 oraz uchwała składu siedmiu sędziów z 15 marca 1991 r., III CZP 13/91, OSNCP 1991 r. Nr 7, poz. 77 i uchwała z 12 stycznia 2001 r., III CZP 44/00, OSNC 2001, Nr 5, poz. 69).

Możliwe jest obalenie domniemania prawdziwości deklaratoryjnego wpisu do rejestru (postanowienie Sądu Najwyższego z 30 listopada 2023 r. III CZ 299/23, LEX nr 3656032). Odnosząc się do argumentacji wyrażonej przez Stowarzyszenie „ProFuturis”, zmierzającej do uznania wpisu do KRS, jako przesądzającego o prawidłowości działania wpisanego tam podmiotu, należy wskazać, że prowadzenie rejestru sądowego stanowi domenę sądów rejestrowych. Postępowanie o wpis do rejestru jest postępowaniem rejestrowym prowadzonym na podstawie przepisów K.p.c. o postępowaniu nieprocesowym (art. 7 ustawy o KRS). Wpis następuje na podstawie postanowienia sądu rejestrowego (art. 694⁵ K.p.c.), do postanowień o wpisie, na zasadzie art. 13 § 2 K.p.c., stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wyroków, w tym art. 365 § 1 K.p.c., zgodnie z którym orzeczenie prawomocne wiąże strony i sąd, który je wydał, a także inne sądy i inne organy państwowe oraz organy administracji publicznej. Zasadne jest zatem stanowisko, że badanie poprawności wpisu dokonanego do rejestru sądowego nie może mieć miejsca w postępowaniu administracyjnym (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 109/19, LEX nr 3290515), tym wpisy do KRS podlegają zmianom i wzruszeniu.

Nadto zanim ta zmiana nastąpi nie jest wykluczone wzięcie pod uwagę rzeczywistego stanu rzeczy. Przykładowo w wyroku z 3 grudnia 2019 r. I FSK 1773/17 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że skuteczność odwołania prezesa zarządu następuje z chwilą podjęcia uchwały wspólników, a nie z chwilą wpisu do KRS i w tej sytuacji nie można przyjąć, że doszło do skutecznego doręczenia decyzji, jeszcze przed dokonaniem zmiany. W wyroku z 7 sierpnia 2025 r., sygn. akt I SA/GI 187/25, WSA w Gliwicach stwierdził, że organ nie może pomijać podnoszonych przez stronę okoliczności świadczących o braku statusu wspólnika. Ujawnienie się

okoliczności i wiarygodnych dowodów świadczących o nieaktualności wpisu w KRS znosi domniemanie prawdziwości danych rejestrowych.

W każdym przypadku domniemanie prawdziwości danych rejestrowych może być obalone, jeśli przemawia za tym wiarygodna informacja.

IV.II. Prezes Fundacji [REDAKTOR] w piśmie skierowanym do Prezesa Krajowej Rady Izby Lekarsko-Weterynaryjnej z 3 stycznia 2022 r. wskazała, że od 2018 r. Fundacja [REDAKTOR] jest organizacją pożytku publicznego i nie wykonuje działalności gospodarczej w żadnym zakresie i nie figuruje w Rejestrze Przedsiębiorców.

Ustosunkowując się do tych stwierdzeń Sąd zauważa, że zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1338) działalność pożytku publicznego nie jest, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1, działalnością gospodarczą, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.) i może być prowadzona jako działalność nieodpłatna lub jako działalność odpłatna. Potwierdza to art. 9 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, zgodnie z którym nie można prowadzić odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności.

Wyjątek dotyczy sytuacji, gdy działalność odpłatna pożytku publicznego organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 stanowi działalność gospodarczą, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, jeżeli:

1) wynagrodzenie, o którym mowa w art. 8 ust. 1, jest w odniesieniu do działalności danego rodzaju wyższe od tego, jakie wynika z kosztów tej działalności, lub

2) przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego, za okres ostatniego roku obrotowego, a w przypadku zatrudnienia trwającego krócej niż rok obrotowy - za okres tego zatrudnienia, przekracza 3-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni (art. 9 ust. 1).

Działalność w ramach organizacji pożytku publicznego nie mieszcząca się w przytoczonym wyjątku nie spełnia wymogu art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o zakładach

lecniczych dla zwierząt, zgodnie z którą prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646, 1479, 1629, 1633 i 2212), a zakład leczniczy dla zwierząt świadczy usługi weterynaryjne po uzyskaniu wpisu do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt.

Tym samym ustawodawca powiązał świadczenie usług w ramach gabinetu weterynaryjnego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Jej aktualna definicja znajduje się w art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, zgodnie z którym działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorcy jeżeli 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.

Stosownie do art. 43 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorcy organ prowadzący rejestr działalności regulowanej, w drodze decyzji, odmawia wpisu przedsiębiorcy do rejestru:

- 1) jeżeli wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem;
- 2) jeżeli przedsiębiorcę wykreślono z rejestru tej działalności regulowanej w wyniku wydania przez organ prowadzący rejestr decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku;
- 3) w przypadkach określonych w odrębnych przepisach.

Rejestry działalności regulowanej są jawne. Dane z rejestrów dotyczące firmy przedsiębiorcy oraz jego numeru identyfikacji podatkowej (NIP) są udostępniane w sieci teleinformatycznej. Organ może udostępnić w sieci teleinformatycznej także inne dane, z uwzględnieniem przepisów o ochronie danych osobowych. Dla przedsiębiorcy wpisanego do rejestru prowadzi się akta rejestrowe, obejmujące w szczególności dokumenty stanowiące podstawę wpisu oraz decyzje dotyczące wykreślenia wpisu. Spełnianie przez przedsiębiorcę warunków wymaganych prawem do wykonywania działalności regulowanej podlega kontroli, w szczególności przez organ prowadzący rejestr tej działalności. Odrębne przepisy określają w szczególności warunki wymagane prawem do wykonywania działalności regulowanej

oraz tryb uzyskiwania wpisu do rejestru działalności regulowanej i wykreślenia z tego rejestru. Ewidencja jest rejestrem działalności regulowanej w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców.

IV.III. Należy podkreślić, że skoro zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt, zakład leczniczy dla zwierząt świadczy usługi weterynaryjne po uzyskaniu wpisu do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt, to wolą ustawodawcy było nadanie temu wpisowi charakteru konstytutywnego. Jego dokonanie warunkuje rozpoczęcie działalności, ma on charakter dopuszczający, uprzedni i wywołujący materialny skutek, a nie jedynie formalny. Świadczy to o wadze formy działania przewidzianej przez ustawodawcę.

Zestawienie przywołanego wcześniej art. 16 ust. 1 i 2 oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt z art. 6 i 9 ust. 1 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego prowadzi do uznania, że przepisy te opisują alternatywę rozłączną, tj. działalność regulowana zakłada działalność zarobkową a działalność opisana w ustawie o działalności pożytku publicznego działalnością nie nosząca cech działalności gospodarczej.

W tym miejscu Sąd wyjaśnia, że zarobkowy charakter ma działalność, która jest prowadzona w celu (z subiektywnym zamiarem) osiągnięcia zysków, nawet jeżeli de facto dana działalność nie zawsze będzie obiektywnie dochodowa. Przeciwnieństwem działalności zarobkowej w tym rozumieniu jest działalność niezarobkowa, czyli taka, której rzeczywistym przeznaczeniem nie jest generowanie czystych zysków, nawet jeżeli w toku jej wykonywania pewne niezamierzone zyski w pewnym momencie de facto się pojawią". Zarobkowy charakter działalności gospodarczej oznacza, że zamiarem (celem) jej podjęcia jest osiągnięcie zysku. Zysk z kolei, jak wskazano powyżej, należy definiować jako nadwyżkę przychodów nad kosztami. Trzeba przy tym liczyć się z możliwością niez uzyskania przychodu z prowadzonej działalności gospodarczej, co oznaczać będzie poniesienie straty. Tym samym o zarobkowym charakterze działalności gospodarczej nie decyduje faktyczne osiągnięcie zysku, lecz zamiar jego osiągnięcia (cel) i potencjalna możliwość jego osiągnięcia. Jeżeli zakłada się osiągnięcie zysku w związku z działalnością, to znaczy, że został określony cel zarobkowy tej działalności (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 6 lutego 2026 r., I SA/Op 797/25, LEX nr 4030601). Alternatywę rozłączną potwierdza przywołany art. 9 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, zgodnie z którym nie można prowadzić odpłatnej

działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności. Implikuje to wniosek, że poprzestanie na prowadzeniu działalności gospodarczej w formie określonej w ustawie o działalności pożytku publicznego nie spełnia konstytutywnego warunku dopuszczającego możliwość prowadzenia gabinetu weterynaryjnego i wpisu do rejestru działalności regulowanej.

IV.IV. Niezależnie od dopuszczalności obalenia wpisów do KRS, tego rodzaju narzędzi nie można postrzegać jako znoszących inne przepisy prawa, w tym ustanawiające przestrzeń do kontroli działania podmiotów podlegających wpisowi. W innym przypadku zarejestrowane fundacje mogłyby działać poza system prawnym, a sam wpis dokonany przez sąd rejestrowy miałby legitymizować działalność. Przyjęcie stanowiska przeciwnego do stanowiska organu uchwałodawczego prowadzi zatem do absurdalnych czy też niemożliwych do zaakceptowania konsekwencji (argumentum ad absurdum), w istocie pozbawiając inne organy domeny kontroli fundacji, czy szerzej innych podmiotów podlegających rejestracji. Stałoby to w oczywisty sposób w opozycji do zasady praworządności nakazującej, by wszystkie organy działały na podstawie prawa, co należy rozumieć jako obowiązek wykonywania powierzonych przez ustawodawcę kompetencji. Stąd dyrektywa zakazu wykładni ad absurdum, która nakazuje odrzucić taką interpretację, która prowadzi do absurdalnych sytuacji lub niemożliwych do zaakceptowania jurydycznych konsekwencji sprzeciwia się uznaniu zasadności twierdzenia o wpisie do KRS, jako gwaranta a priori prawidłowości działania fundacji.

W analizowanej sprawie kwestia ta rysuje się szczególnie jaskrawo z uwagi na kilkietapowe rejestrowanie Skarżącej. Stosownie bowiem do art. 16 ust. 2 ustawy o zakładach leczniczych, zakład leczniczy dla zwierząt świadczy usługi weterynaryjne po uzyskaniu wpisu do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt. Wpis do ewidencji warunkuje rozpoczęcie działania w sferze weterynarii i jest narzędziem do kontroli uprzedniej, niezależnie od wpisów w sadzie rejestrowym, o czym świadczy m.in. art. 19 ustawy o zakładach leczniczych. Wpis do KRS nie zastępuje zatem wpisu do ewidencji, dokonywanego przez Izbę. Nie znosi również wymogów kontrolnych z tym związanych. Innymi słowy nie przesądza o zgodności z prawem w zakresie działania Izb, co dobitnie wynika z art. 19 ust. 1a i ust. 3 ustawy o zakładach leczniczych.

Innymi słowy – wbrew zarzutom wyrażonym w skardze i pismach procesowych oraz w opozycji do twierdzeń eksponowanych na rozprawie przed WSA w Warszawie 5 maja 2026 r. - zdaniem składu orzekającego - sam fakt działania Skarżącej na podstawie wpisu do KRS nie pozbawia Rady Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w Szczecinie możliwości skreślenia zakładu z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt.

Wpis do KRS niezależnie od sposobu badania jego prawidłowości i zakresu domniemania, nie może być postrzegany autonomicznie, w oderwaniu od etapu wpisu do ewidencji.

IV.V. Odnosząc się dalej do argumentów skargi i stanowiska uczestnika postępowania WSA w Warszawie zauważa, że statut może zawierać również inne postanowienia, w szczególności dotyczące prowadzenia przez fundację działalności gospodarczej, dopuszczalności i warunków jej połączenia z inną fundacją, zmiany celu lub statutu (por. H. Cioch, Statut fundacji, NP 1987/2, s. 34-35, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 marca 2022 r. II FSK 1664/19, CBOSA). Prowadzenie działalności gospodarczej przez fundacje decyduje o tym, czy wpis podlega czy nie podlega ogłoszeniu. Zasadą jest, że wpisy dotyczące fundacji nieprowadzących działalności gospodarczej nie podlegają ogłoszeniu (art. 49 ust. 2 ustawy o KRS; A. Kidyba, Prawo handlowe, 2017, s. 86).

Nie ma przeszkód formalnych, by fundacja jednocześnie działała realizując cel statutowy i prowadziła działalność gospodarczą. W judykaturze uznaje się bowiem, że działalność gospodarcza fundacji ma z jednej strony pozostawać w ścisłym związku z prowadzoną działalnością statutową, z drugiej jednak strony nie może stanowić wyłącznego zadania fundacji. Efekty działalności gospodarczej mają zatem tylko uzupełniać środki przeznaczone na działalność statutową. Podporządkowanie rozmiarów działalności gospodarczej celom realizowanym przez fundację nie stwarza bezwzględnej konieczności przedmiotowego rozdzielenia omawianych sfer działania (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie z 9 listopada 2010 r., VI SA/Wa 1500/10, LEX nr 1607789). Jednocześnie, jak uznał Sąd Najwyższy w postanowieniu z 7 maja 2002 r., sygn. akt I CKN 162/00, LEX nr 55244 „Akcent trzeba bowiem kłaść nie na zagadnienie takich a nie innych postanowień statutowych, lecz na kwestię ich praktycznej realizacji, przy czym chodzić powinno jedynie o zachowanie akcesoryjności działalności gospodarczej względem działalności celowej (statutowej).” Fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach

służących realizacji jej celów (por. wyrok WSA w Łodzi z 29 kwietnia 2008 r., I SA/Łd 225/08, CBOSA).

Skoro nie ma przeszkód formalnych, by fundacja jednocześnie działała realizując cel statutowy i prowadziła działalność gospodarczą, to nie jest trafny zarzut wysłowiony w skardze, że wymuszając status przedsiębiorcy, organ ignoruje, iż zgodnie z art. 5 ustawy o fundacjach, działalność gospodarcza ma jedynie charakter fakultatywny i może być prowadzona wyłącznie w rozmiarach służących realizacji celów statutowych. Zdaniem Skarżącej żądanie, aby główny cel statutowy (leczenie zwierząt) był realizowany jako działalność gospodarcza, zmuszałoby Skarżącą do naruszenia ustawy o fundacjach. W tym miejscu skład orzekający pragnie również zwrócić uwagę, na szeroki zakres działalności Fundacji objętej wpisem (por. KRS rubryka 3 cel działania organizacji, rubryka 4 przedmiot działalności statutowej, karta 47 akt sądowoadministracyjnych tom II, karta 124 akt administracyjnych teczka 2/2, karta 0077 akt administracyjnych teczka 1/2), świadczący o założeniu podejmowania przez Skarżącą działań o różnych charakterze.

IV.VI. Nadto Sąd podkreśla, że eksponowana przez Skarżącą argumentacja zawiera wnioski pomijające strukturę i kolejność zastosowania aktów prawnych. Niewątpliwie bowiem aktem wprost i bezpośrednio regulującym działanie w zakresie usług weterynaryjnych jest ustawa o zakładach leczniczych dla zwierząt. Jest to akt mający charakter *lex specialis* któremu przysługuje pierwszeństwo stosowania przed innymi aktami, do których Skarżąca się odwołuje, z uwagi na bliższość jego regulacji sytuacji prawnej Skarżącej. Nie może dojść zatem do jej wypaczenia, a przede wszystkim pominięcia wymogu, by prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt było działalnością regulowaną, a świadczenie tego typu usług umożliwiał dopiero wpis do ewidencji zakładów leczniczych (art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt). Jak widać dokonanie wpisu do KRS nie znosi tych wymogów, ustawa o zakładach leczniczych dla zwierząt nie zawiera wyłomu na rzecz organizacji pożytku publicznego czy innego rodzaju podmiotów. Niezależnie zatem od tego, że tego typu działalność może mieć swoje uzasadnienie społeczne i być użyteczne dla danej wspólnoty (co szczególnie uwypukliło Stowarzyszenie ProFuturis w piśmie procesowym z 20 kwietnia 2026 r., odnosząc się do użyteczności publicznej, zapobiegania chorobom oraz innych elementów kontekstu społecznego), nie zmienia to potrzeby stosowania obowiązującego prawa (art. 7 Konstytucji RP i art. 6 K.p.a.). Sąd wyjaśnia, że przywołał art. 6 K.p.a., ponieważ obowiązek nałożony

na Skarżącą przez art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o zakładach jest skorelowany z obowiązkiem Izby do wykreślenia Skarżącej z rejestru. Izba, działając jako organ administrujący, nie mogła od tego obowiązku nie wykonać, właśnie z uwagi na art. 6 K.p.a., obligujący ją do takiego działania.

V. Nie jest trafny argument odwołania, że brak wpisu Fundacji do rejestru przedsiębiorców jest widoczny na pierwszej stronie wyciągu z KRS i jeżeli miałyby to uniemożliwiać uzyskanie wypisu do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt, to Rada Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej powinna już na etapie rozpatrywania wniosku o wpis do ewidencji wydać decyzję odmowną. Należy bowiem wskazać, że art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt wyposaża Izbę w obowiązek skreślenia wpisu obarczonego wadą stanowiąc, że zakład leczniczy dla zwierząt podlega skreśleniu z ewidencji także wtedy, gdy okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna dokonała wpisu z naruszeniem prawa.

VI. Nie mógł odnieść zamierzonego skutku zarzut dotyczący Prawa farmaceutycznego. Przykład przytoczony per analogiam służył bowiem przybliżeniu sposobu interpretacji właściwej ustawy, tj. ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt, a nie kreowaniu obowiązków dla Skarżącej na podstawie Prawa farmaceutycznego.

VII. Brak możliwości uwzględnienia argumentacji dotyczącej innych przypadków zorganizowania gabinetów usług weterynaryjnych, np. Fundacji dla ██████████ co miałyby dowodzić, że wpis fundacji do rejestru przedsiębiorców (wymagany np. dla pobocznych celów handlowych) nie wymusza komercjalizacji jej głównej działalności leczniczej, wynikał z braku możliwości wywodzenia o treści prawa z praktyki w odniesieniu do przykładowego podmiotu. Żadna z metod prawidłowej wykładni czy subsumpcji takiej możliwości nie zakłada.

Podobnie rzecz się ma z ilustracją przypadku odmiennego traktowania innego podmiotu. Brak podejmowania działań wobec innego podmiotu nie świadczy o bezprawności zaskarżonej uchwały skierowanej indywidualnie do Skarżącej, z tych samych powodów, tj. możliwości wywodzenia o prawie z prawa, a nie losowych przypadków.

Wreszcie brak reakcji Ministra, w postaci zakwestionowania statutu (tj. bezczynność w tym zakresie), który otrzymał statut zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o

fundacjach, per se nie świadczy o obiektywnej wadliwości wynikającej z przepisów, czy z praktyki niewykonywania działalności gospodarczej przez inne podmioty.

Sąd podkreśla, że na podstawie przykładów o niestosowaniu przepisów przytoczonych przez Skarżącą, nie może się ona uchylać od ich stosowania. Nie mamy to bowiem do czynienia z niezwykle rzadkim przypadkiem instytucji *desuetudo*, kiedy przepis przez wiele lat w ogóle nie jest stosowany.

Nadto słusznie w tym przedmiocie wywodziła Izba, że „podając (...) że niektórzy przedsiębiorcy prowadzący zakłady lecznicze dla zwierząt naruszają przepisy nie wskazując prawidłowych kodów PKD dla swojej działalności weterynaryjnej, Rzecznik wywodzi normę, że przedsiębiorcy prowadzący zakład leczniczy dla zwierząt nie mają prawnego obowiązku podania w CEIDG albo w KRS kodu PKD właściwego dla działalności weterynaryjnej”.

VIII. Dalej Sąd wyjaśnia, że za nietrafny uznaje argument przedstawiony przez Fundację, że zmuszanie podmiotu trzeciego sektora (Organizacji Pożytku Publicznego), którego istotą jest działalność niekomercyjna (*non-profit*), do wejścia w reżim prawny przewidziany dla podmiotów nastawionych na zysk (przedsiębiorców), uderza w sam rdzeń wolności zrzeszania się. Zdaniem Skarżącej doszło do ograniczenia swobodę wyboru form prawnych realizacji jej celów statutowych. Nietrafność tego stanowiska wynika z pominięcia przez Skarżącą, że to zgodnie z jej wolą chodziło o prowadzenie gabinetu weterynaryjnego, dla którego forma działalności jest dedykowana przez ustawodawcę (została określona i nie jest dowolna). Nie występuje zatem „przymuszane do działalności gospodarczej”, o którym Skarżąca wspomniała w skardze, lecz konsekwencja prawna profilu działania (gabinet weterynaryjny), na który Skarżąca sama się zdecydowała. Nie ma żadnych podstaw prawnych, aby w stosunku do Skarżącej nie stosować art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt, a wspomniany kontekst społeczny ani podejście sądu rejestrowego na uprzednim etapie formalizowania działalności, podobnie jak przykłady innych podmiotów, czy „bezczytność” Ministra – jak wyżej powiedziano – takiego wyłomu nie stwarza.

IX.1. To samo odnosi się do płaszczyzny wykładni systemowej i konstytucyjnej. Wolność zrzeszania się nie oznacza uwolnienia wszelkich rodzajów działalności i pozbawienia ich kontroli państwa. Przywołując ten motyw Skarżąca pomija istnienie kluczowego dla sprawy art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt. Skoro Skarżąca twierdzi, że takie ograniczenie nie zdaje konstytucyjnego testu

proporcjonalności, to Skarżąca kwestionuje obowiązujące przepisy i - jak Sąd wyżej wskazał – jest to argument skierowany do ustawodawcy, natury de lege ferenda, a nie do sądu.

Wykładnia prawa stanowi zespół czynności zmierzających do ustalenia znaczenia i zakresu wyrażeń języka prawnego i powinna odtworzyć te wyobrażenia i pojęcia, które łączył z daną normą ustawodawca. Proces wykładni prawa realizowany jest poprzez stosowanie odpowiednich dyrektyw interpretacyjnych. Punktem wyjścia wykładni jest niewątpliwie tekst prawny, poprzez który prawodawca przekazuje adresatom normy postępowania. Wykładnia powinna mieć charakter kompleksowy. Kompleksowość nie oznacza, że w każdej sytuacji analizowany przepis należy wyklądać z uwzględnieniem wszystkich rodzajów wykładni. Niedopuszczalne jest doszukiwanie się znaczenia normy prawnej wbrew jej oczywistemu literalnemu brzmieniu. W pierwszej kolejności zatem dany przepis w ramach powszechności i równości prawa powinien być interpretowany według wykładni językowej. Literalna wykładnia w rozpatrywanej sprawie daje niewątpliwie jednoznaczny wynik: prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców, a zatem działalnością zarobkową. Tego stwierdzenia, jako obiektywnie opartego na powszechnie obowiązującym przepisie prawa, nie zmieniają również względy społecznej użyteczności, wzmożonych, uzasadnionych potrzeb osób niewydolnych finansowo, itp. Są to bowiem aspekty nienormatywne na tle przywołanych wyżej przepisów, a ustawodawca do tych względów – chociaż niewątpliwie uzasadnionych - nie nawiązuje.

Samodzielnie również w omawianych przypadku nie można dokonać wykładni dającej inny efekt, niż uznany przez organ, a akceptowany przez skład orzekający.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy 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. Art. 17 ust. 1 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt wprost stwierdza, że podmiot ubiegający się o wpis do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt musi posiadać wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo Krajowego Rejestru Sądowego. Przywołane wyżej przepisy są jednoznaczne - na płaszczyźnie językowej nie generują kilku możliwości ich rozumienia.

Trybunał Konstytucyjny na gruncie ww. art. 2 Konstytucji wielokrotnie wyjaśniał znaczenie zasady prawidłowej legislacji. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału, zasada ta wynika z reguł demokratycznego państwa prawnego i wymaga, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (por. wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2, s. 20). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (podkreślenie Naczelnego Sądu Administracyjnego). Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, s. 312). Niejasność przepisu powinna być przy tym usuwana przede wszystkim za pomocą zwyczajnych środków wykładni prawa mających na celu wyeliminowanie niejednorodności stosowania prawa (por. wyrok z 12 czerwca 2008 r., sygn. K 50/05), z zachowaniem reguł przewidzianych przez Konstytucję tj. m.in. zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji.

W omawianym przypadku brak podstaw do uznania, że przepis nie jest jednoznaczny.

Argumentacja nakierowana na umożliwienie działania w innej formie, niż działalność regulowana stoi w jaskrawej sprzeczności z brzmieniem przywołanego przepisu. Nie ma zatem potrzeby odwoływania się do testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stąd chybiona jest zawarta w skardze argumentacja, że prowadzenie działalności gospodarczej przez Skarżącą w ramach oferowania usług weterynaryjnych nie jest „niezbędne w demokratycznym państwie” dla ochrony zdrowia publicznego czy porządku. Takie kryteria nie podlegają badaniu wobec ewidentnego brzmienia przepisów ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt.

Do przeciwnych implikacji nie prowadzi ani wykładnia systemowa ani prokonstytucyjna, w tym w kontekście art. 12 i 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te zostały przywołane m.in. w pismach Rzecznika Praw Obywatelskich z 10 października 2023 r. oraz skardze kasacyjnej.

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). Wywodził, że prawidłowa wykładnia kwestionowanych przepisów cytowanej ustawy powinna zmierzać 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.

Odnosząc się do tych twierdzeń Sąd zaznacza po pierwsze, że przepisy Konstytucji nie tworzą prawnego wytrychu do uznania istnienia społecznie użytecznych opcji prawnych w zastępstwie odnośnych przepisów.

Sąd podkreśla, że ciążący na ustawodawcy obowiązek urzeczywistnienia art. 12 Konstytucji RP w aspekcie wolności zrzeszania nie jest synonimem dopuszczenia dowolnej formy działalności.

Kategorie normatywne, które można wyprowadzić z powoływanego przez Rzecznika art. 12 oraz art. 31 ust. 1 i 3 i Konstytucji RP nie nakazują dokonania odmiennej wykładni od przyjętej przez organ, a ciążący na ustawodawcy obowiązek urzeczywistnienia wolności zrzeszania się może być regulowany pewnymi dodatkowymi kryteriami i nie jest absolutny. Organ nie podważył bowiem wolności tworzenia gabinetów weterynaryjnych, bowiem wolność ta nie jest tożsama z dowolnością formy działania czy brakiem kontroli.

X.II. Odniesienie się do kwestii natury praktycznej (jak np. poniesienie wydatków na wyposażenie gabinetu weterynaryjnego) czy sfery postrzegania własnościowego jak również motywy z przestrzeni emocjonalnej, nie mogą zmienić powyższej interpretacji i to samo odnosi się do wyników wnioskowanej wykładni prokonstytucyjnej.

Z przytoczonych względów Sąd nie powziął uzasadnionych wątpliwości co do stanu prawnego, czyniących potrzebny skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zgodności z art. 12 i 31 ust. 3 Konstytucji RP art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 i 4 ww. ustawy o zakładach leczniczych rozumianych w ten sposób, że wymogiem niezbędnym do uzyskania przez fundację, której celem statutowym jest ochrona zdrowia zwierząt wpisu w rejestrze zakładów leczniczych dla zwierząt jest prowadzenie działalności gospodarczej przez podmiot ubiegający się o wpis.

Podkreślając powyższy wątek Sąd zauważa, że Skarżąca zwróciła uwagę, iż w myśl art. 8 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzenie przez organizacje pozarządowe działalności pożytku publicznego (zarówno nieodpłatnej, jak i odpłatnej) nie jest działalnością gospodarczą, stąd Fundacja uważa się za przymuszoną do prowadzenia działalności gospodarczej. Skład orzekający zauważa, że takie twierdzenia nasuwają uwagę o potrzebie odniesienia zasady praworządności do działań Skarżącej i podporządkowania jej działań wymogom wynikającym z przepisów prawa, w tym przypadku z ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt. Wprowadzenie art. 16 ust. 1 i 2 nie jest opresją dla gabinetów weterynaryjnych. Z kolei uwzględnienie woli Skarżącej do innego sposobu organizowania działalności leczniczej dla zwierząt i urzeczywistnienie woli innego rodzaju, niż obecnie wynikający z przepisów nie może być domeną wyroku WSA. Działalność sądu nie jest bowiem prawotwórcza ani sprzeczna z prawem, lecz opiera się na jego respektowaniu (por. pkt I niniejszego uzasadnienia).

Motywy przedstawiane przez Skarżącą i uczestnika postępowania mogą być rozważane jako wnioski *de lege ferenda*, wyrażające w istocie postulat zmiany prawa w celach społecznie użytecznych i akceptowalnych, a nie skuteczną argumentację skierowaną do sądu administracyjnego w granicach domeny jego działania, do której nie zalicza się niedozwolone (nawet w kontekście inflacji znaczenia Trybunału Konstytucyjnego) prawotwórstwo sądowe.

Powyższe stwierdzenie implikuje uwagę dotyczącą braku możliwości wywodzenia przez Skarżącą korzystnych dla siebie skutków prawnych z dokonania błędnej rejestracji. Należy bowiem wskazać, że zgodnie z art. 17 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy o prowadzaniu zakładów Skarżąca powinna była oświadczyć, że dane zgłoszone do ewidencji są kompletne i zgodne z prawdą oraz że „znane mi są

warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia zakładu leczniczego dla zwierząt, określone w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt”. Nie może być tu zatem mowy o zasadzie zaufania do działań organów, jeżeli sama Skarżąca знаła przepisy (*ignorantia iuris nocet*), a działając wbrew nim (nie prowadzi działalności gospodarczej od 2018 r. – *vide m.in.* pismo Skarżącej z 30 grudnia 2022 r., karta 0054 akt administracyjnych sprawy, teczka 1/2), nie może z tego stanu rzeczy wywodzić korzystnych dla siebie skutków prawnych i – co oczywiste w świetle wyżej powołanej zasady praworządności - Sąd sprzeciwia się odmiennej wykładni przepisów, właśnie w myśl aktualnej rzymskiej zasady *nemo potest commodum capere de iniuria sua propria*, którą potwierdzają rygorystyczne następstwa z omówionej wyżej art. 19 ust. 3 ustawy.

XI. Za niezasadnością argumentacji wywiedzionej przez Skarżącą oraz popierających jej stanowisko też uczestników postępowania przemawia również strona podmiotowa, przedmiotowa oraz cel przepisów ustawy o zakładach leczniczych. Mianowicie w art. 1 ust. 1 zakład leczniczy dla zwierząt został zdefiniowany jako placówka ochrony zdrowia i dobrostanu zwierząt, a zakres jej usług określa art. 2. Niewątpliwie ustawodawca dostrzega społeczną użyteczność i znaczenie celu tej ustawy. Eksponowany przez Skarżącą i uczestników postępowania kontekst użyteczności tego typu usług nie stoi zatem w opozycji do innych przepisów tej ustawy, bowiem założył go sam normodawca w celu jego realizacji. Realizacja ta – jak stanowi art. 2 ust. 2 tej ustawy - uszczegóławia, że usługi weterynaryjne mogą być świadczone¹ w ramach działalności zakładu leczniczego. A art. 5 rozwija ww. zagadnienia podmiotowe, niezależnie od których ustawodawca określił formę przedmiotową, wskazując w przywołanych wyżej art. 16 ust. 1 i 2 oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zakładach leczniczych. Przepisy te są wzajemnie spójne. Forma ta została zastrzeżona dla usług i np. weterynaryjne laboratorium diagnostyczne zostało ustawowo pozbawione takiej możliwości (art. 2 ust. 1 pkt 1-8 ustawy). Nadto skoro ustawodawca określił dopuszczalną formę – to wbrew tezom formułowanym w skardze – nieuzasadnionym byłoby oczekiwanie zakazu prowadzenia działalności w formie niewymienionej przez ustawodawcę. Byłoby to *superfluum* ustawowe, którego formułowanie jest niezgodne z zasadami poprawnej legislacji i logicznie zbędne.

XII. Końcowo Sąd wskazuje, że nie podziela argumentacji Rzecznika Praw Obywatelskich, który wywodził, że prawidłowa wykładnia kwestionowanych

przepisów cytowanej 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. Wkładania autentyczna nie może bowiem prowadzić do wyników sprzecznych z jasnym brzmieniem ustawy.

XIII. Należało także podzielić stanowisko organu, 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.

XIV. Z przywołanych przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 151 P.p.s.a orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Karolina Heman

specjalista