

Jędrzejów, 22.06.2011 r.

**Do:**

Naczelnny Sąd Administracyjny  
ul. G. Boduena 3/5  
00-011 Warszawa

**Za pośrednictwem:**

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Kielcach  
ul. Prosta 10  
25-366 Kielce

**Strona skarżąca:**

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt  
ul. 11 Listopada 29  
28-300 Jędrzejów

*reprezentowane przez  
adwokata Przemysława Berny  
z Kancelarii Adwokackiej w Jędrzejowie  
przy ul. 11 Listopada 80A  
28-300 Jędrzejów*

**Strona przeciwna (organ):**

Rada Miejska w Jędrzejowie  
ul. 11 Listopada 33  
28-300 Jędrzejów

**Dotyczy:** wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24.05.2011 r., sygn. akt II SA/Ke 236/11.

**SKARGA KASACYJNA**

na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, z dnia 24.05.2011 r., sygn. akt II SA/Ke 236/11, wydany w wyniku skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, wniesionej dnia 11.03.2011 r., na uchwałę Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 29.06.1999 r., nr X/82/99, w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, oddalający skargę.

Na podstawie art. 173 § 1, art. 174 pkt 2, art. 175 § 1 oraz art. 177 § 1 ustawy z 30.08.2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270,

z późn. zm.) - zwanej dalej ppsa, działając w imieniu Stowarzyszenia Obrona Zwierząt - zwanego dalej Stowarzyszeniem, na mocy pełnomocnictwa - które załączam – udzielonego mi przez Panią Agnieszkę Lechowicz, Prezesa Stowarzyszenia, uprawnionej do reprezentacji Stowarzyszenia na podstawie § 17 pkt 8 rozdz. IV jego statutu, wnoszę skargę kasacyjną na opisany powyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach - zwanego dalej WSA, w całości.

Wyrokowi temu **zarzucam** naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 3 § 2 pkt 5 ppsa, polegające na nierozpoznanie istoty sprawy, której granice zostały określone przez treść skargi Stowarzyszenia z dnia 11.03.2011 r.,
2. art. 147 § 1 ppsa, polegające na nieuwzględnieniu skargi na uchwałę oczywiście sprzeczną z prawem i braku stwierdzenia jej nieważności w całości.

**Wnoszę o** uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, a także o zasądzenie na rzecz strony kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

## UZASADNIENIE

Skarżony wyrok WSA oddalił skargę Stowarzyszenia, argumentując, iż brak w zaskarżonej uchwale Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 29.06.1999 r., nr X/82/99, *w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt*, treści wymaganej prawem, który był głównym zarzutem skargi, nie narusza interesu prawnego skarżącego. Uzasadnieniem tego rozumowania miało być, wg WSA, zawarcie żądanych uregulowań w uchwale Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 31.03.2011 r., nr VI/52/11, *w sprawie wprowadzenia zmian w uchwale dotyczącej zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt*, zmieniającej zaskarżoną uchwałę.

Strona skarżąca uważa dokonaną przez WSA interpretację przepisów za nietrafną.

Przedmiotem postępowania przed WSA, zgodnie z treścią skargi, było badanie zgodności z prawem uchwały z dnia 29.06.1999 r., nr X/82/99, w szczególności nie zawarcia w jej treści, wbrew wymogom ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. Nr 106 z

2003 r., poz.1002, z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą, rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z wylapanymi zwierzętami. W trakcie postępowania (już po wniesieniu skargi) Rada Gminny dokonała nowelizacji wskazanej uchwały. Abstrahując na tym etapie rozważań od merytorycznych uchybień nowelizacji, powtarzającej główny brak prawny przedmiotu nowelizacji, skarżący ocenia, iż w tym konkretnym przypadku, zabieg nowelizacji w trakcie postępowania nie powoduje przekreślenia możliwości badania przez WSA zapisów znowelizowanej uchwały w przedmiocie, którego dotyczyła skarga. Przemawia za tym fakt, iż w dalszym ciągu zaskarżeniem objęta jest uchwała z dnia 29.06.1999 r., nr X/82/99, która aczkolwiek zmieniona, nosi nadal **te same** wady prawne co przed nowelizacją, tj. m. in. brak określenia dalszego postępowania z wylapanymi zwierzętami. Te właśnie, powtórzone w nowelizacji braki (o których mowa poniżej), wskazują na zasadność jej zbadania pod kątem zgodności z prawem. Tymczasem WSA w skarżonym wyroku **uchylił się od rozpoznania istoty sprawy, sugerując Stowarzyszeniu dokonanie nowego zaskarżenia w odrębnym postępowaniu, tym razem uchwały nowelizującej**. Taka postawa WSA, przy braku rzeczywistego, a nie tylko pozorowanego współdziałania ze strony gminy i nawet pewnej przekorności w jej poczynaniach, w oczywisty sposób prowadzi do unikania poddania się jurysdykcji sądowej. Służyć ma temu stosowanie prostego zabiegu wprowadzania kosmetycznych zmian w zaskarżonej uchwale, które to zmiany, w ocenie WSA, nie podlegają jego kontroli.

Odnosząc się do meritum skargi – zarzutu braku w uchwale treści wymaganej prawem:

Niespójność oceny dokonanej przez WSA polega na tym, że Sąd z jednej strony przyjął, iż *rozwiązania zawarte w nowej (nowelizującej) uchwale nie mogą być przedmiotem badania pod względem ich legalności w sprawie niniejszej* (a więc powołuje się na przyczynę formalną), aby za chwilę stwierdzić, że oczywisty brak w zaskarżonej uchwale rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z wylapanymi zwierzętami nie narusza interesu prawnego strony skarżącej, *skoro w uchwale zmieniającej uregulowanie tego problemu zostało zawarte* (a więc, wbrew wcześniej postawionej tezie, dokonuje jednak oceny treści zmian pod kątem merytorycznym). Niezrozumiałym jest, w jaki sposób WSA doszedł do przekonania, że uchwała zmieniająca posiada treści, których brak zarzucono zaskarżonej uchwale, skoro, jak sam twierdzi, nie mógł badać rozwiązań w niej zawartych. Gdyby jednak WSA należycie i uwzględniając *ratio legis* ustawy przeanalizował zakres wprowadzonych zmian, wówczas ujawnił by, iż tak jak

zaskarżona uchwała posiadała braki powodujące jej sprzeczność z prawem, tak te same braki posiada uchwała nowelizująca, a w efekcie i przedmiot nowelizacji. Tymczasem WSA nie pokusił się o to rzetelne badanie, co skutkowało przyjęciem stwierdzenia, iż *brak rozstrzygnięcia* (o dalszym postępowaniu z wylapanymi zwierzętami) *eliminuje w pewien sposób uchwała zmieniająca, nie w pełni zgodny z żądaniem skarżącego Stowarzyszenia*. Z jednej więc strony WSA uznaje słuszność zarzutów sformułowanych przez Stowarzyszenie wobec skarżonej uchwały, z drugiej natomiast nie uznaje już zasadności tych samych zarzutów formułowanych wobec tej samej uchwały po jej nowelizacji. Tymczasem skarżący jako kosmetyczną i pozorowaną ocenia nowelizację uchwały, skoro nie zostały w niej uwzględnione żadne z istotnych dla zarzutów skargi postulatów opinii organizacji społecznej. Uwagi uwzględnione, jak sam organ gminy przyznał w swojej odpowiedzi na skargę, posiadały *charakter porządkowy*. Uwagi istotne zostały przez organ pominięte. Dlatego zmiany treści uchwały również można określić jako porządkowe i nieistotne dla fundamentalnego zarzutu skargi, tj. braku wymaganych prawem treści. Uchwała Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 29.06.1999 r., nr X/82/99, zarówno przed jak i po nowelizacji z dnia 31.03.2011 r. jest tym samym aktem prawnym, charakteryzującym się zasadniczo tymi samymi błędami i brakami. Zmiana treści uchwały, wymuszona na organie wezwaniem do usunięcia prawa, jest niezadowolająca i w efekcie pozorna, jeśli chodzi o rzeczywiste rozstrzygnięcia w sferze wywiązywania się przez gminę ze swoich obowiązków.

WSA przyjął, iż nowelizacja uchwały była wystarczająca, a braki zarzucone w skardze zlikwidowane, podnosząc, iż *w uchwale zmieniającej uregulowanie tego problemu zostało zawarte*. Strona skarżąca całkowicie nie zgadza się z tym stanowiskiem.

Pkt 1 skargi z 11.03.2011 r. - uchwała podjęta została z naruszeniem ustawy przez to, że nie określa sposobu dalszego postępowania z wylapanymi zwierzętami.

Zarówno uchwała z 1999 r., jak i uchwała nowelizująca nie zawierają rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z wylapanymi zwierzętami. Jediną zmianą w tej kwestii było dodanie w końcu tytułu uchwały *oraz zapewnienia im dalszej opieki* oraz podobnej formuły w § 4. Dodanie tych słów, bez wypełnienia treści uchwały rzeczywistymi postanowieniami nt dalszego losu zwierząt w schronisku i określenia ram sprawowanej tam opieki, jest zabiegiem pustym i pozornym. Wbrew stanowisku WSA, wezwanie do usunięcia naruszenia prawa było pod tym względem bezskuteczne.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. Nr 116, poz. 753) określa w § 4 wylapywanie jako sumę dwóch działań: przeprowadzenia wylapywania zwierząt (wylapywanie sensu stricto) oraz umieszczenia ich w schronisku. Zatem umieszczenie w schronisku jest częścią wylapywania i wymóg rozstrzygnięcia w uchwale gminnej o dalszym postępowaniu ze zwierzętami dotyczy zwierząt już w schronisku umieszczonych. Z językowej wykładni przepisu art. 11 ust. 3 ustawy oraz treści w/w rozporządzenia wykonawczego wynika, że termin *dalsze postępowanie ze zwierzętami* może być rozumiany wyłącznie jako postępowanie po umieszczeniu ich w schronisku, a zatem normować opiekę wykonywaną przez schronisko w imieniu gminy.

Dlatego nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem organu zawartym w odpowiedzi na skargę (do którego WSA w ogóle się nie odniósł w uzasadnieniu wyroku), że to na schronisku *cięży obowiązek zapewnienia im dalszej opieki zgodnie z zasadami określonymi innymi przepisami*. Stanowisko to, polemizujące z zarzutem o brak w uchwale rady gminy określenia sposobu dalszego postępowania z wylapanymi zwierzętami, sugeruje, że jest to obowiązek wynikający wyłącznie z umowy cywilnoprawnej zawartej między schroniskiem a organem gminy. Zgodnie z takim stanowiskiem, wymóg określania dalszego postępowania ze zwierzętami rzeczywiście ograniczać by się mógł do stwierdzenia w uchwale, że wylapane zwierzęta przekazane zostaną do jakiegoś schroniska.

Tymczasem stanowisko takie jest nie tylko błędną interpretacją ustawy, ale także wprost sprzeczne z ustrojową zasadą wyrażoną w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.), który stwierdza, że *gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność*. Skoro wylapywanie bezdomnych zwierząt i zapewnianie im dalszej opieki (w schroniskach) jest zadaniem publicznym gmin, to organ gminy nie może uwolnić się od odpowiedzialności za skutki realizacji tego zadania w drodze umowy cywilnoprawnej z dowolnym podmiotem prowadzącym schronisko. Zadania własne gmin mogą być cedowane wyłącznie w ramach związku gmin lub porozumienia między gminami (art. 64 i 74 w/w ustawy).

Umowa cywilnoprawna między organem gminy a podmiotem prowadzącym schronisko może mieć za przedmiot wyłącznie realizację gminnego zadania na zlecenie, pod kontrolą i na odpowiedzialność gminy. W szczególności, bezdomne zwierzęta umieszczone w

schronisku nie przestają być bezdomnymi zwierzętami pod opieką gminy, realizowaną przez wynajęty podmiot. Zasady postępowania z nimi w schronisku powinny więc być określone przez gminę i uwzględnione w umowie z takim podmiotem. Ustawodawca przewidział miejsce tego określenia w uchwale gminnej i zastrzegł, że istnienie określonych tam zasad jest warunkiem podejmowania wylapywania bezdomnych zwierząt. Nie można mieć wątpliwości, że intencją ustawodawcy było uregulowanie statusu zwierząt w schroniskach jako przedmiotu opieki i odpowiedzialności gmin po to, by nie były one po prostu wylapywane i usuwane w dowolny sposób, jak to ma miejsce z odpadami.

Zajmując stanowisko sprzeczne z podstawowymi zasadami określającymi działalność gmin, organ gminy w odpowiedzi na skargę głośno powołał się na jakieś bliżej niesprecyzowane *inne przepisy*, które rzekomo regulowały by opiekę nad bezdomnymi zwierzętami umieszczonymi w schroniskach i przez to wyłączały zarówno odpowiedzialność gminy za ich los, jak i konieczność unormowania tej opieki i tego losu w prawie miejscowym.

Kończąc tę część rozważań, należy zaznaczyć, iż mija się z prawdą WSA w swoich ustaleniach, jakoby § 4 zaskarżonej uchwały nie naruszał prawa w dacie jej podjęcia. Treść ustawy obowiązująca w dniu 29.06.1999 r. nakładała na gminy te same obowiązki dotyczące zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom jak jej postać dzisiejsza. Ustawowe wymogi ochrony zwierząt zakładały (zarówno w 1999 r., jak i dzisiaj) zasadniczo bezterminową opiekę gminy nad bezdomnym zwierzęciem, która kończy się tylko w trzech przypadkach: adopcji, odebrania przez opiekuna lub śmierci zwierzęcia, a więc w takich okolicznościach, które w żaden sposób nie mogą być z góry założone podczas umieszczania zwierzęcia w schronisku. Tymczasem § 4 stanowił zasadę terminowej opieki nad bezdomnymi zwierzętami (psy min. 14 dni, koty min. 10 dni). Nigdzie w uchwale nie zostało wyjaśnione, co stanie się ze zwierzętami po upływie tych terminów.

Pkt 2 skargi z 11.03.2011 r. - uchwała podjęta została z naruszeniem w/w rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt przez to, że wskazuje schronisko, które nie istnieje.

Nowelizacja polegająca na zastąpieniu wskazania **nieistniejącego** schroniska przez **nieokreślone** schroniska, w żaden sposób nie eliminuje skarżonego braku. Wbrew stanowisku WSA, wezwanie do usunięcia naruszenia prawa było pod tym względem bezskuteczne.

Wskazanie konkretnego schroniska przewiduje w/w rozporządzenie w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt. Ponadto wskazanie schroniska, w którym realizowane jest gminne zadanie zapewnienia bezdomnemu zwierzęciu opieki jest konieczne, ponieważ schroniska same z siebie nie posiadają nigdzie w ustawodawstwie polskim przypisanego celu zapewniania zwierzętom opieki. Oczekiwanie, że schronisko będzie się zwierzętami opiekować z racji tego, że jest *schroniskiem*, jest bardzo popularne, lecz niestety nie ma żadnych podstaw prawnych. Schroniska mogą umawiać się z gminami na realizację gminnego zadania zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom tylko na podstawie:

- a) zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, z określonymi wymaganiami jakościowymi co do świadczonych usług - art. 7 i 9 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz. 622, z późn. zm.), albo
- b) własnych, wewnętrznych norm schroniska, zawartych np. w statucie, regulaminie, które gwarantują zwierzętom opiekę, albo
- c) norm wynikających z umowy zawartej z gminą (z kolei, jak wykazano powyżej, normy te mają wynikać z uchwały).

We wszystkich tych przypadkach, aby mówić o tym, że w jakimś schronisku realizowana jest *opieka* nad bezdomnymi zwierzętami, należy wskazać konkretne schronisko (z nazwą oraz adresem) i powołać konkretne normy, na podstawie których, opieka w tym schronisku jest sprawowana.

Tymczasem uchwała nowelizująca mówi o przekazywaniu wylapanych zwierząt do jakiś bliżej nieokreślonych *Schronisk dla Bezdomnych Zwierząt*, który to zapis organ gminy uznał za *rozwiązanie lepsze*. WSA w ogóle się nie odniósł się do tej kwestii w uzasadnieniu wyroku.

Mając na uwadze powyższe merytoryczne rozważania, skarżący wywodzi, iż WSA, wbrew wynikającemu z art. 3 § 2 pkt 5 ppsa obowiązkowi rozpoznania skargi, uchylił się od jej rozstrzygnięcia. Taką decyzją z kolei naruszył art. 147 § 1 ppsa. WSA przyznał w toku swoich ustaleń, iż w skardze słusznie zarzucono brak w zaskarżonej uchwale wymaganego przez prawo rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z wylapanymi zwierzętami, który to brak wpływał na ocenę, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa. W świetle powyższego ten sam zarzut odnieść powinien do uchwały po nowelizacji. Niezrozumiale jest więc, dlaczego nie uwzględniono skargi i nie orzeczono o nieważności uchwały.

## Résumé

Pozostaje postawić pytanie, czy upadkiem skargi kończyć się będzie każda, nawet powtarzająca uchybienia przedmiotu nowelizacji, nowelizacja uchwały, przeprowadzana po jej zaskarżeniu. Ten tok rozumowania prowadzi do wniosku, iż niemożliwe będzie uzyskanie stwierdzenia nieważności uchwały, nawet w przypadku jej oczywistej wadliwości, z powodu wdrożonego przez organ postępowania nowelizacyjnego, zmieniającego w treści uchwały przysłowiową kropkę lub przecinek. Takie pozorne nowelizacje mogą mieć miejsce nieskończoną ilość razy w odniesieniu do jednej i tej samej uchwały i faktycznie blokować jej wycofanie z obiegu prawnego jako sprzecznej z prawem. Taka sytuacja ma miejsce w omawianej sprawie. Stan faktyczny się nie zmienił – na terenie gminy Jędrzejów nadal obowiązuje uchwała sprzeczna z prawem, której nie konwalidowała nowelizacja uchwały. Obowiązuje więc „stara-nowa” uchwała z niezmienioną datą i niezmienionym numerem, której, po nieuwzględnieniu niniejszej skargi kasacyjnej, jako takiej nie będzie można już zaskarżyć.

Rozumowanie przyjęte w tej sprawie przez WSA prowadzi do paradoksu:

- niemożliwym jest uwzględnienie skargi wobec uchwały z dnia 29.06.1999 r., nr X/82/99, w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt, bo pomimo iż, jak ustalił WSA, wydano ją z naruszeniem prawa, to została skutecznie znowelizowana, zanim sprawa trafiła pod rozstrzygnięcie Sądu, przy czym Sąd nie badał merytorycznie jakości wprowadzonych zmian,
- niemożliwym jest odniesienie zarzutów skargi do uchwały nowelizującej, choć ta powtarza błędy prawne przedmiotu nowelizacji, ponieważ, jak uzasadnił WSA *rozwiązania zawarte w nowej uchwale nie mogą być przedmiotem badania pod względem ich legalności w sprawie niniejszej* - wszak skarga dotyczyła uchwały Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 29.06.1999 r., nr X/82/99, w sprawie *zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt*, a nie uchwały Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 31.03.2011 r., nr VI/52/11, w sprawie *wprowadzenia zmian w uchwale dotyczącej zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt*,
- sprzeczna z prawem uchwała z dnia 29.06.1999 r., nr X/82/99, zmieniona przez uchwałę z dnia 31.03.2011 r., nr VI/52/11, daje ten sam obraz wadliwości prawnej co przed nowelizacją, a pomimo to, w przypadku ewentualnego nieuwzględnienia skargi kasacyjnej, niemożliwym będzie jej ponowne zaskarżenie (powaga rzeczy osądzonej).



Zarzut uczyniony w skardze pozostaje nadal aktualny, więc uchwała w dalszym ciągu narusza interes prawny skarżącego. Ponieważ, w wyniku naruszenia przepisów postępowania, WSA nie stwierdził nieważności uchwały, wnoszę o uwzględnienie niniejszej skargi i orzeczenie jak we wstępie.

adw. Przemysław Berny

*Załączniki:*

*–statut Stowarzyszenia*

*–odpis KRS Stowarzyszenia*

*–potwierdzenie uiszczenia wpisu*

*–odpis skargi kasacyjnej i załączników*