

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 27 marca 2014 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział II  
w składzie następującym:

Przewodnicząca	Sędzia WSA Barbara Rymaszewska
Sędziowie	Sędzia WSA Joanna Sekunda-Lenczewska Sędzia NSA Anna Stępień (spr.)
Protokolant	Sekretarz sądowy Anna Łyżwa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 marca 2014 roku  
przy udziale ---

sprawy ze skargi **Stowarzyszenia OBRONA ZWIERZĄT w Jędrzejowie**  
na uchwałę **Rady Miasta Zgierza**  
z dnia **26 marca 2013 r.**

nr **XXXIV/367/13**

w przedmiocie **wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz  
zapobiegania bezdomności zwierząt Gminy Miasto Zgierz**

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym:**

- 1) § 9 w części dotyczącej możliwości uznania za bezdomne zwierząt, których właściciele długotrwale przebywają w szpitalu bądź są pozbawieni wolności oraz w części dotyczącej uzależnienia przekazania zwierzęcia do schroniska od zgody uprawnionego do tego naczelnika wydziału Urzędu Miasta Zgierza;
- 2) § 10;
- 3) § 12 ust. 2;

4) § 27 ust. 3 w części określającej możliwość wywiezienia zwierząt bezdomnych w celu adopcji poza granicę kraju z ograniczeniem tylko do państw będących członkami Unii Europejskiej;

II. oddala skargę w pozostałym zakresie;

III. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w pkt. I wyroku;

IV. zasądza od Gminy Zgierz na rzecz strony skarżącej Stowarzyszenia OBRONA ZWIERZĄT w Jędrzejowie kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

S. J. SĘKULA  
Lodzie 05/2018

## UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosło skargę na uchwałę Nr XXXIV/367/13 Rady Miasta Zgierza z dnia 26 marca 2013 roku w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt Gminy Miasto Zgierz.

W motywach skargi jej autor napisał, że pismem z dnia 4 listopada 2013 roku, na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 roku, poz. 594 ze zm., dalej jako: „u.s.g.”), zostało skierowane do Rady Miasta Zgierza wezwanie do usunięcia naruszenia prawa dotyczące kwestionowanej uchwały. Rada, uchwałą Nr XLIII/484/13 z dnia 28 listopada 2013 roku, doręczoną stronie dnia 13 grudnia 2013 roku, odmówiła uwzględnienia wezwania, oceniając je jako niezasadne. Wobec tego Stowarzyszenie wniosło skargę, zarzucając tejże uchwale, jako aktowi prawa miejscowego, naruszenie przepisów prawa, m. in. Konstytucji RP, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2013 roku, poz. 856, dalej jako: „u.o.z.”) oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 ze zm., dalej jako: „K.c.”).

W pierwszej kolejności strona podniosła, że nie spełnia wymogu określoności przepis § 4 programu stanowiącego załącznik do kwestionowanej uchwały (dalej skrótowo powoływany jako uchwała) wskazujący, że właściciele lub zarządcy nieruchomości powinni podejmować działania zmierzające do ograniczenia liczby zwierząt domowych w lokalach mieszkalnych budynków wielorodzinnych. Uchwała nie precyzuje zakresu dozwolonych działań właścicieli lub zarządców nieruchomości zmierzających do ograniczenia liczby zwierząt, co sugeruje możliwość naruszania prawa własności mieszkańców gminy. Powołując poglądy Trybunału Konstytucyjnego strona uzasadniała, iż nakaz respektowania zasad poprawnej legislacji wynika z faktu, że zasady te obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu

widzenia językowego i logicznego. Związana z jasnością, precyzją przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

Jak następnie podniósł autor skargi, przepisy § 7, § 8 ust. 1 i § 9 uchwały naruszają regulację art. 4 pkt 16 u.o.z., bowiem organ dokonał w nich nieuprawnionej reinterpretacji ustawowej definicji zwierząt bezdomnych, gdyż brak możliwości ustalenia właściciela bezdomnego zwierzęcia wynika z mocy samego prawa. Stosownie do regulacji u.o.z. bezdomność zwierząt jest stanem faktycznym, biorącym się z braku fizycznej możliwości ustalenia właściciela. Rada Miasta nie ma także kompetencji do urzędowego, formalnego „uznawania za bezdomne” zwierząt w innym zakresie niż to wynika z definicji ustawowej, bo jest to modyfikowaniem lub interpretowaniem definicji ustawowej. W sytuacjach losowych, zaistnienia trudności i przeszkód w opiece, gmina może wspomóc właściciela i zająć się takimi zwierzętami w ramach jej ogólnych kompetencji, ale nie w ramach programu uchwalonego na podstawie art. 11a u.o.z., który dotyczy tylko zwierząt bezdomnych.

Zdaniem strony skarżącej, przepis § 8 ust. 2 uchwały stanowiący o ewentualności zaistnienia przestępstwa porzucenia zwierzęcia z art. 35 ust. 1a w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 11 u.o.z., w ocenie strony, nie jest zgodny z treścią art. 11 u.o.z. Wbrew twierdzeniom Rady, gmina nie ma prawa odmawiać opieki zwierzętom porzuconym, które są zwierzętami bezdomnymi stosownie do definicji ustawowej zawartej w art. 4 pkt 16 u.o.z. Gmina ma obowiązek zawiadomić odpowiednie organy o przestępstwie, zgodnie z art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555 ze zm., dalej jako: „K.p.k.”).

Kolejny zarzut skargi dotyczy przepisu § 10 uchwały, jako że jego regulacja koliduje z przepisami art. 181 i art. 183 K.c., bezpodstawnie uzależniając nabycie przez znalazcę własności zwierzęcia bezdomnego od wyrażenia zgody przez urzędnika miejskiego.

W ocenie strony skarżącej także regulacja § 12 ust. 2 kontestowanej uchwały zawiera nieuprawnioną interpretację zawężającą, gdyż przepisy o transporcie zwierząt nie ograniczają się do wymogów wobec środków transportu, jak to by wynikało z uchwały, lecz dotyczą także kwestii kto, kiedy i jakie zwierzęta może transportować w ramach działalności zarobkowej.

Przepis § 13 pkt 3 uchwały nie ma swoich podstaw prawnych, gdyż w sposób nieuprawniony rozszerza zakres miejsc przyjmowania bezdomnych zwierząt o miejsca kwarantanny w stosunku do przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 roku w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. nr 116, poz. 753).

Zarzut braku określoności strona skarżąca skierowała także do treści § 15 uchwały, który to przepis przewiduje możliwość przekazywania odłowionych zwierząt do innego schroniska, oprócz wskazanego zakładu w Pabianicach. Jest to sprzeczne § 3 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt.

Uregulowanie § 16 ust. 4 uchwały narusza, zdaniem skarżącego, treść art. 4 pkt 16 u.o.z., gdyż zwierzęta bezdomne mogą być znakowane przez gminę, ale nie jako ich właściciela, gdyż przeczy to ustawowej definicji zwierzęcia bezdomnego.

Treść norm zawartych w § 18 ust. 2, § 24, § 25 ust. 1 i § 30 uchwały uchybia - w ocenie Stowarzyszenia - regulacji art. 461 K.c. oraz art. 7, 84 i 94 Konstytucji RP. Uchwała statuuje prawo zatrzymania na zwierzętach w przypadku odnalezienia właściciela zwierzęcia wyłapanego, co jest bezpodstawnym stosowaniem *ius retentionis*. Odgórne ustalenie w uchwale obowiązku pokrycia kosztów za wydanie zwierzęcia nie ma podstawy prawnej. Takie jednostronne nakładanie na obywateli obowiązków lub opłat nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Prawo zatrzymania nigdy nie powstaje z mocy samego prawa, a na mocy jednostronnego oświadczenia woli retencjonisty złożonego wobec drugiej strony umowy. Źródłem prawa zatrzymania nie może być zatem uchwała gminna, gdyż nie kreuje ona stosunku zobowiązaniowego pomiędzy gminą, a właścicielem zwierzęcia. Ponadto, jednostronne nakładanie na obywateli obowiązków lub opłat nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Normatywne wsparcie zasada ta znajduje przede wszystkim w art. 2, art. 7, art. 84 oraz art. 94 Konstytucji RP. Kwestionowana uchwała, podejmowana na mocy art. 11a u.o.z., konkretyzuje realizację zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wyłapywania (art. 11 ust. 1 u.o.z.), które jest publicznym zadaniem własnym gminy i nie daje żadnych podstaw do żądania zwrotu kosztów jego realizacji od obywateli.

Następnie strona skarżąca podniosła, iż przepis § 19 uchwały zawiera nieuprawnioną interpretację zawężającą, gdyż w sposób bezpodstawny zastępuje obowiązki

wynikające z ustawy o schroniskach, przez zaledwie uprawnienie. Przepis ten bowiem stanowi, że zwierzęta mogą podlegać wskazanym zabiegom.

Regulacja przepisu § 26 ust. 1 uchwały nie ma, zdaniem Stowarzyszenia, podstaw prawnych. Przepis ten wprowadza 14 – dniowy „okres karencji” dla zwierzęcia przekazanego do schroniska, uzasadniając to analogicznym terminem przewidzianym na poszukiwanie właściciela zwierzęcia. Tymczasem, w obecnie obowiązującym stanie prawnym, organem wykonującym zadania organu państwowego właściwego do odbierania zawiadomienia o znalezieniu rzeczy zgubionych jest starosta, a nie organ gminy, a więc to starosta jest właściwy do poszukiwania osób uprawnionych do odbioru rzeczy znalezionych (w tym wypadku zwierząt).

W ocenie strony skarżącej brak jest także podstaw prawnych do przyjęcia rozwiązania w przepisie § 27 ust. 3 kwestionowanej uchwały, który wprowadza rozróżnienie na „adopcję” i „wywóz w celu adopcji”. Do oznaczenia jednakowych pojęć uchwałodawca powinien używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinien oznaczać tymi samymi sformułowaniami (§ 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie Zasad techniki prawodawczej, Dz. U. nr 100, poz. 908). Uchwała nie wyjaśnia także, na jakiej podstawie prawnej zwierzęta mają być „wywożone w celu adopcji” poza granice kraju, czyli rozdysponowane inaczej niż przez bezpośrednie przekazanie nowemu właścicielowi („adopcja”). Zgadzając się na wywóz zwierząt, uchwała jednocześnie w sposób nieuzasadniony ogranicza ich wywóz „w celach adopcji” tylko do państw UE.

W końcu, w ocenie strony skarżącej, przepis § 28 ust.1 pkt 4 uchwały także nie spełnia wymogu określoności, gdyż w rzeczonym przepisie Rada wprowadza własną, nieokreśloną kategorię dokumentów, podczas gdy w tym przypadku jedyne przewidziane prawem dokumenty dotyczą nadzoru sanitarnego nad handlowym przemieszczaniem większych ilości zwierząt, co – w ocenie Stowarzyszenia – sugeruje zamysł urzędników hurtowego sprzedawania zwierząt bezdomnych za granicę. Ponadto z programu nie wynika, w jaki sposób „wywożenie zwierząt bezdomnych poza granice kraju” realizuje gminne zadanie „zapewniania opieki”, wynikające z art. 11 u.o.z.

Uchwała, zdaniem strony, nosi także ogólną wadę powtarzania treści przepisów prawa i definicji ustawowych. Sposób tworzenia aktów prawa miejscowego normowany jest przez Zasady techniki prawodawczej. Przepisy § 118 i § 137 w zw. z § 143 tych zasad stanowią, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez

prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów innych aktów normatywnych powoduje nieważność tych zapisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Rekapitulując strona skarżąca podniosła, iż kontestowana uchwała zawiera przepisy naruszające Konstytucję RP, K.c. oraz u.o.z., wydana jest bez podstawy prawnej oraz nosi ogólną wadę braku określoności. Program postępuje się przepisami niezgodnymi z ustawą, tzn. wprowadza regulacje, które w sposób nieuprawniony zawężają treść obowiązków gminy i rozszerzają zakres jej uprawnień oraz ujmują określone zagadnienia lub je modyfikują w stosunku do zapisu ustawowego w sposób sprzeczny z materią ustawową. Wskazane wady prawne uchwały – zgodnie z poglądem strony skarżącej – wystarczają do stwierdzenia jej nieważności.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Zgierza, uchwałą z dnia 16 stycznia 2014 roku nr XLV/513/14, wniosła o oddalenie skargi z uwagi na jej bezzasadność i bezpodstawność oraz z powodu braku legitymacji procesowej strony skarżącej.

W motywach stanowiska organ wyjaśnił, iż ze skargą w trybie art. 101 u.s.g. może wystąpić ten kto wykaze, że jego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone kwestionowaną uchwałą. Tymczasem skarżące Stowarzyszenie nie wykazało interesu prawnego w kwestionowaniu uchwały z dnia 26 marca 2013 roku, nie udowodniło naruszenia własnego interesu prawnego lub uprawnienia, zatem nie wykazało, że istnieje związek pomiędzy jego własną prawnie gwarantowaną sytuacją, a uchwałą. Stowarzyszenie nie posiada legitymacji do skarżenia uchwały.

Organ podniósł ponadto, że wbrew twierdzeniom strony skarżącej, kontestowana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji i art. 40 ust. 1 u.s.g, a jest aktem kierownictwa wewnętrznego skierowanym do organów gminy i podporządkowanym gminie podmiotów, nie zawiera norm abstrakcyjnych.

Jak wskazała Rada, uchwała została podjęta w wyniku realizacji ustawowego upoważnienia zawartego w art. 11a u.o.z.. Po myśli art. 11a ust. 1 u.o.z., zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Rada gminy - wypełniając powyższy obowiązek - określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Uchwała kwestionowana w sprawie spełnia wszystkie ustawowe wymogi oraz odpowiada przepisom prawa.

Odnosząc się do poszczególnych uwag zawartych w uzasadnieniu skargi, organ podniósł, iż zarzut dotyczący § 4 uchwały nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ u.o.z. nie daje możliwości sprecyzowania zakresu działań, natomiast sam zapis uchwały nie jest sprzeczny z przepisami ustawy. Autor skargi nie wskazał, w jaki sposób miałyby nastąpić naruszenie prawa własności mieszkańców gminy, jak i na czym polega brak poprawności, precyzji i jasności tego przepisu.

Również nie jest uzasadniony zarzut dotyczący przepisów § 7, § 8 ust. 1 i § 9 uchwały. Uchwała opiera się na ustawowej definicji zwierząt bezdomnych, zawartej w art. 4 pkt 16 u.o.z., zgodnie z którą „zwierzęta bezdomne” to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zgodnie z art. 183 § 2 K.c. przepisy o rzeczach znalezionych stosuje się odpowiednio do rzeczy porzuconych bez zamiaru wyzbycia się własności, jak również do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły. Sformułowanie „odpowiednio” wskazuje, że w stosowaniu przepisów należy dokonać należytych modyfikacji. Co do zasady bowiem starosta, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1966 roku w sprawie rzeczy znalezionych (Dz. U. Nr 22, poz. 141 ze zm.) prowadzi biuro rzeczy znalezionych i w tym zakresie jest organem wykonującym zadania organu właściwego do odbierania zawiadomienia o znalezieniu rzeczy zgubionych. Nawet jeśli organem właściwym do odbierania zawiadomienia o znalezieniu rzeczy zgubionych – w tym przypadku zwierząt – jest starosta, to nie ma on żadnych instrumentów prawnych do dalszego zajmowania się zwierzętami. Ponadto, odebranie zawiadomienia nie oznacza przejęcia opieki, jest to czynność materialno – techniczna. Zakładając racjonalność prawodawcy, organ wskazał, że skoro tenże wprowadził przepis art. 183 § 2 K.c. oraz art. 11 u.o.z., to przewidywał stosowanie rozporządzenia w sprawie rzeczy znalezionych przez gminę. Gmina zatem ma obowiązek podjęcia czynności zmierzających do ustalenia właściciela zwierzęcia i w tym zakresie działa z urzędu.



Niezrozumiały, dla Rady, jest zarzut uznawania za bezdomne zwierzęcia, które ma właściciela – zatem z chwilą odnalezienia właściciela, gmina ma podstawę, by stwierdzić, że zwierzę nie jest bezdomne. Nieuzasadniony jest także argument dotyczący uregulowania kwestii zwierząt, które utraciły właściciela, gdyż intencją gminy było całościowe uregulowanie sytuacji zwierząt. Analogicznie organ uzasadnił swój pogląd, w którym zaniechał uwzględnienia zarzutu strony skarżącej do treści § 18 ust. 2, § 24, § 25 ust. 1 oraz § 30 uchwały wskazując ponadto, że z przepisu § 9 rozporządzenia w sprawie rzeczy znalezionych wynika to, że rzecz może być odebrana dopiero po zapłaceniu kosztów w szczególności przechowywania rzeczy, jej sprzedaży, bądź utrzymania w należyтым stanie. Rzecz nie może być wydana przed zapłaceniem kosztów (§ 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie rzeczy znalezionych).

Organ także nie podzielił zarzutu odnoszącego się do treści § 8 ust. 2 uchwały, gdyż celem jego wprowadzenia było ograniczenie bezdomności zwierząt. Gmina nie odmawia opieki zwierzętom porzuconym. Przepis ten dotyczy sytuacji, gdy konkretna osoba przyprawdza zwierzę lub zgłasza, że zwierzę się błąka. Gmina chciała stworzyć pewne utrudnienie w wyzbywaniu się zwierząt. Przepis ten w żaden sposób nie koliduje z przepisami karnymi materialnymi ani przepisami kodeksu postępowania karnego, czy postępowania w sprawach o wykroczenia.

Także zarzut dotyczący przepisu § 10 uchwały nie został podzielony przez organ, ponieważ jego celem było np. zapobieżenie sytuacji, w której sam właściciel w celu uniknięcia sankcji wystąpił o adopcję własnego zwierzęcia, albo sytuacji, w której adopcja zwierzęcia ma miejsce przed upływem 14 dni. Gmina ma obowiązek ustalenia, czy zwierzę jest bezdomne, a nadto musi upłynąć termin na poszukiwanie właściciela zwierzęcia przewidziany w art. 125 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2013 roku, poz. 482 ze zm., dalej jako: „K.w.”). Zgodnie z treścią art. 181 w zw. z art. 183 K.c. własność ruchomej rzeczy niczyjej nabywa się przez jej objęcie w posiadanie samoistne. Jednakże, aby przedmiotowe nabycie nastąpiło, muszą być spełnione przesłanki – zatem rzecz (zwierzę) musi być niczyje.

Ponadto nie jest uzasadniony zarzut skargi dotyczący przepisu § 12 ust. 2 uchwały, bowiem u.o.z. nie pozwala na doprecyzowanie wymogów dotyczących środków transportu do przewozu zwierząt. Kwestie związane z transportem zwierząt określają stosowne przepisy – rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 roku w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz

zmieniającym dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L 3 z 5.01.2005, s. 1), jak i rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 sierpnia 2004 roku w sprawie warunków i trybu potwierdzania kwalifikacji kierowców i konwojentów zatrudnionych przy transporcie zwierząt (Dz. U. nr 185, poz. 1914 ze zm.). Nie ma potrzeby, by program szczegółowo ustalał te zagadnienia.

Podobnie nie jest słuszny zarzut kwestionujący treść § 13 pkt 3 uchwały. Ta regulacja ma związek z § 18, gdyż istnieją sytuacje, w których zwierzę musi być poddane kwarantannie. Przepis ten jest podstawą do przekazania zwierzęcia do miejsca kwarantanny i jest zgodny z § 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, który stanowi, że wskazanie miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska obejmuje zarówno miejsca czasowego przetrzymywania, jak i kwarantanny.

Zdaniem organu, także zarzut dotyczący regulacji § 15 uchwały nie jest uzasadniony, gdyż przepis ten odpowiada wymogom § 3 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, albowiem wskazuje adres schroniska.

Również przepis § 16 ust. 4 uchwały nie narusza prawa, ponieważ zgodnie z treścią art. 181 w zw. z art. 183 K.c. własność ruchomej rzeczy niczyjej (zwierzęcia) nabywa się przez jej objęcie w posiadanie samoistne. Gmina staje się właścicielem zwierząt bezdomnych. System oznaczeń ułatwia identyfikację zwierzęcia i kontrolowanie, śledzenie jego losów. Uzasadnione jest zatem wpisywanie gminy jako właściciela.

W ocenie organu zarzut skargi dotyczący treści § 26 ust. 1 uchwały nie jest słuszny, gdyż okres karencji wynika z art. 125 K.w., jako przewidziany na poszukiwanie właściciela zwierzęcia.

Argument skargi obejmujący przepis § 27 ust. 3 uchwały nie jest umotywowany, gdyż uchwała nie wprowadza rozróżnienia pojęć „adopcji” oraz „wywozu w celu adopcji”. Jest to nadinterpretacja strony skarżącej. Przepis zapobiega niekontrolowanemu wywozowi zwierząt poza kraje UE.

Kontestowanie treści § 28 ust. 1 pkt 4 uchwały nie jest uzasadnione, gdyż ogólne ujęcie przywołanego przepisu wynika z tego, że wywóz zwierzęcia może nastąpić w różnych sytuacjach, a w zależności od ilości wywożonych zwierząt potrzebne są inne dokumenty. Zagadnienia te reguluje ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie

zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2008 roku, nr 213, poz. 1342) oraz rozporządzenie (WE) nr 998/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie wymogów dotyczących zdrowia zwierząt, stosowanych do przemieszczania zwierząt domowych o charakterze niehandlowym i zmieniające Dyrektywę Rady 92/65/EWG (Dz. Urz. WE L 146 2003, s. 1-9).

Organ nie podzielił również zarzutu dotyczącego § 5 ust. 1 uchwały, gdyż wyłapywanie zwierząt i akcja wyłapywania są różnymi pojęciami, co wynika z przepisów prawa. Stały charakter wyłapywania dotyczy systemu wyłapywania – następuje ono w systemie ciągłym, a nie w konkretnych godzinach. Nie wpływa to w żaden sposób na fakt, iż akcje miesięczne są limitowane.

W końcu, jak wskazał organ, powtórzenie zapisów ustawowych nie powoduje nieważności uchwały w tym zakresie. Uchwała podlegała kontroli wojewody, który nie wniósł do niej żadnych uwag.

Konkludując Rada podkreśliła, że w myśl art. 11a u.o.z. projekt programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy, jak i dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, funkcjonującym na obszarze gminy. Prezydent Miasta Zgierza sprostował temu obowiązkowi, ponieważ projekt uchwały był przekazany do zaopiniowania Powiatowemu Inspektoratowi Weterynaryjnemu w Zgierzu, Fundacji Niechciane i Zapomniane – SOS dla Zwierząt, Nadleśnictwu w Grotnikach, Straży dla Zwierząt Okręgu Łódzkiego oraz łódzkiemu oddziałowi Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami. Żaden z tych podmiotów nie wniósł uwag do projektu uchwały.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie w części.

Stosownie do treści art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 roku, poz. 270 ze zm., dalej jako p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Wspomniana kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.). Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem kontroli sądu jest uchwała Rady Miasta Zgierza z dnia 26 marca 2013 roku w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt Gminy Miasto Zgierz. Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 11 ust. 1 i art. 11a u.o.z.

Przed przystąpieniem do rozważań o charakterze merytorycznym odnieść się należy do podnoszonych w odpowiedzi na skargę argumentów, które zmierzały do wykazania, iż skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności organ wywodził, iż strona skarżąca – Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie nie ma interesu prawnego w kwestionowaniu treści uchwały z dnia 26 marca 2013 roku.

Odnosząc się do tej kwestii wskazać należy, iż skarga w sprawie niniejszej została wniesiona w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z zacytowanego przepisu wynika, iż autor skargi musi wskazać istnienie związku

pomiędzy kontestowaną uchwałą, a jego indywidualną sytuacją prawną i wykazać, że uchwała wpływa na jego sferę materialnoprawną. Jednakże ocena interesu prawnego w przypadku organizacji społecznych musi być powiązana z badaniem ich ustawowych oraz statutowych zadań i kompetencji, tym bardziej w przypadku, gdy chodzi o ochronę zwierząt, które same swojego interesu prawnego i uprawnień bronić nie mogą (por. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2007 roku, sygn. akt II OSK 339/07, wszystkie powołane w uzasadnieniu orzeczenia są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Z akt przedmiotowej sprawy wynika, iż Stowarzyszenie Obrony Zwierząt w Jędrzejowie jest organizacją pożytku publicznego, której statutowym zadaniem jest ochrona zwierząt, co potwierdza przepis § 1 rozdziału I statutu Stowarzyszenia. Nadto, w § 1 rozdziału II statutu wskazano, iż celem stowarzyszenia jest działanie na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania oraz zapewnienie im opieki, kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt, jak i działania w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego. Wyjątkowa rola organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona zwierząt, wynika już z samych przepisów ustawy o ochronie zwierząt, której np. przepisy art. 11 ust. 4 i art. 40 przyznają szczególne uprawnienia takim organizacjom. Z tego też względu Stowarzyszenie, w ocenie sądu, ma prawo do kwestionowania uchwały w drodze skargi do sądu administracyjnego. Pogląd analogiczny zajął m. in. Naczelny Sąd Administracyjny (por. np. wyroki NSA: z dnia 22 maja 2012 roku, sygn. akt: II OSK 636/12; z dnia 3 listopada 2011 roku, sygn. akt: II OSK 1628/11; z dnia 12 czerwca 2007 roku, sygn. akt: II OSK 339/07), jak i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach (por. np. wyroki WSA w Kielcach: z dnia 29 maja 2012 roku, sygn. akt: II SA/Ke 249/12; z dnia 25 stycznia 2012 roku, sygn. akt: II SA/Ke 822/11).

Drugim powodem, w którym organ upatrywał bezzasadności skargi był argument, iż kwestionowana w skardze uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, a jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów.

**Skład orzekający nie zgadza się z tym poglądem, uznając, iż uchwała z dnia 26 marca 2013 roku jest aktem prawa miejscowego, zatem może być przedmiotem skargi.**

Jak wskazywano uprzednio rzeczona uchwała podjęta została na mocy art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 11 ust. 1 i art. 11a u.o.z. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi,

że do wyłącznej właściwości rady gminy należy m. in. stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Przy czym to właśnie kolejny powołany w podstawie prawnej uchwały przepis – art. 11 ust. 1 u.o.z. – wskazuje, iż do zadań własnych gmin należy zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie. Rada gminy - wypełniając ten obowiązek - określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 1 u.o.z.). Uwzględniając powyższe przepisy oraz to, że ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych jest stanowisko, iż aktem prawa miejscowego jest akt zawierający co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. np. wyroki WSA: w Olsztynie z dnia 8 czerwca 2011 roku, sygn. akt: II SA/OI 316/11; z dnia 23 maja 2011 roku, sygn. akt: II SA/Kr 402/11), sąd ocenił, że uchwała Rady jest aktem prawa miejscowego. Zatem nawet, gdy sporna uchwała zawiera normy skierowane do organów podległych Radzie, ale obejmuje nadto także przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (czyli przepisy powszechnie obowiązujące na danym terenie i skierowane do nieokreślonej grupy adresatów), jest aktem prawa miejscowego (podobnie wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 roku, sygn. akt: II OSK 102/08). Uzpełnić powyższe uwagi należy konstatacją, że uchwały rad podejmowane na mocy art. 11 i art. 11a u.o.z. w poglądach sądów administracyjnych są uznawane za akty prawa miejscowego (por. np. wyroki NSA: z dnia 13 marca 2013 roku, sygn. akt: II OSK 37/13 i z dnia 22 maja 2012 roku, II OSK 636/12 oraz wyroki WSA: w Kielcach z dnia 29 maja 2012 roku, sygn. akt: II SA/Ke 249/12; z dnia 25 stycznia 2012 roku, sygn. akt: II SA/Ke 822/11; z dnia 8 listopada 2011 roku, sygn. akt: II SA/Ke 567/11).

Uzpełniając powyższe odnotować należy, iż spełnione zostały przez stronę skarżącą także pozostałe wymagania formalne do wniesienia skargi. A mianowicie, skarga została poprzedzona wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa (pismo z dnia 4 listopada 2013 roku, które wpłynęło do organu w dniu 6 listopada 2013 roku). Organ podjął w dniu 28 listopada 2013 roku uchwałę nr XLIII/484/13 w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa w związku z uchwałą z dnia 26 marca 2013 roku. Uchwała datowana na dzień 28 listopada 2013 roku została doręczona stronie w dniu 13 grudnia 2013 roku, a skarga wpłynęła do organu dnia 19 grudnia 2013 roku, czyli w terminie 30 dni od daty otrzymania odpowiedzi na wezwanie (art. 53 § 2 p.p.s.a.).

Przystępując do merytorycznego ustosunkowania się do skargi wskazać należy, iż sąd podzielił jej zasadność w części, bowiem stwierdził nieważność § 9 w części dotyczącej możliwości uznania za bezdomne zwierząt, których właściciele długotrwale przebywają w szpitalu bądź są pozbawieni wolności oraz w części dotyczącej uzależnienia przekazania zwierzęcia do schroniska od zgody uprawnionego do tego naczelnika wydziału Urzędu Miasta Zgierza, § 10, § 12 ust. 2 oraz § 27 ust. 3 w części określającej możliwość wywiezienia zwierząt bezdomnych w celu adopcji poza granicę kraju z ograniczeniem tylko do państw będących członkami Unii Europejskiej. W pozostałym zakresie sąd oddalił skargę.

W ocenie sądu, przepis § 9 uchwały w części dotyczącej możliwości uznania za bezdomne zwierząt, których właściciele długotrwale przebywają w szpitalu bądź są pozbawieni wolności, narusza przepis art. 4 pkt 16 u.o.z. Przepis § 9 uchwały wskazywał, iż w sytuacjach losowych zwierzęta, które utraciły właściciela (zgon, długotrwały pobyt w szpitalu, pozbawienie wolności itp.) mogą być uznane za bezdomne i przekazane do schronisk dla zwierząt, dopiero po zbadaniu sprawy i wydaniu zgody przez naczelnika właściwego wydziału Urzędu Miasta. Tymczasem przepis art. 4 pkt 16 u.o.z. definiuje pojęcie „zwierząt bezdomnych”, stanowiąc, iż są to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Wobec tego zakwestionowany przepis § 9 uchwały w określonej części, dokonał nieuprawnionego rozszerzenia ustawowej definicji „zwierzęcia bezdomnego”. Zwierzęciem bezdomnym, w rozumieniu ustawy, nie jest zwierzę, którego właściciel przebywa w szpitalu, bądź został pozbawiony wolności. Zwierzę, którego właściciel długotrwale przebywa w szpitalu lub jest pozbawiony wolności nie jest bezdomne, bowiem ma właściciela. Inną sprawą jest to, że tenże właściciel w takiej sytuacji nie może sprawować nad nim opieki, ale to nie uprawniało uchwałodawcy do rozszerzenia ustawowej definicji zwierzęcia bezdomnego. Wobec wskazanych argumentów, sąd uznał, że w określonym zakresie organ rozszerzył regulację ustawową, na co słusznie zwracała uwagę strona skarżąca. Tymczasem niedopuszczalne jest, by przepisy prawa miejscowego, będąc przepisami podustawowymi, wykraczały poza unormowania ustawowe, rozszerzały je - jak w sprawie niniejszej - bądź ograniczały. Skład orzekający podziela w tym zakresie pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 25 marca 2003 roku (sygn. akt: II SA/Wr 2572/02), iż narusza powszechnie obowiązujący porządek

prawny w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu.

Podobnie przepis § 9 uchwały w części dotyczącej uzależnienia przekazania zwierzęcia do schroniska od zgody uprawnionego do tego naczelnika wydziału Urzędu Miasta, narusza regulację art. 4 pkt 16 u.o.z. Rację ma strona skarżąca wskazując, że bezdomność zwierzęcia jest stanem faktycznym wynikającym z braku możliwości ustalenia właściciela zwierzęcia. Skoro bezdomność jest stanem faktycznym, to nie ma podstaw do tego, żeby uzależniać jego zaistnienie od zgody określonego urzędnika. Również w tym przypadku uchwałodawca rozszerzył ustawową definicję zwierzęcia bezdomnego, do czego uprawniony nie był.

Kolejny przepis dotknięty, w ocenie sądu, wadą nieważności to norma § 10 uchwały, która wskazuje, iż w przypadku znalezienia zwierzęcia bezdomnego, gdy nie ma żadnych wątpliwości, że zwierzę zostało porzucone w celu wyzbycia się własności, znalazca może stać się jego właścicielem od chwili znalezienia, po wyrażeniu zgody przez naczelnika właściwego wydziału Urzędu Miasta Zgierza lub Komendanta Straży Miejskiej. Kwestionując wskazany przepis sięgnąć należy, co słusznie sugerowała strona skarżąca, do przepisów art. 181 i 183 K.c. Pierwszy z powołanych przepisów – art. 181 K.c. – określa, że własność ruchomej rzeczy niczyjej nabywa się przez jej objęcie w posiadanie samoistne. Wykładnia tego przepisu nie nasuwa wątpliwości interpretacyjnych, jasno bowiem z niego wynika, że warunkiem nabycia własności rzeczy ruchomej jest objęcie jej w posiadanie samoistne. Natomiast drugi przepis – art. 183 § 1 K.c. – nakłada na znalazcę rzeczy powinność niezwłocznego zawiadomienia o tym osoby uprawnionej do odbioru rzeczy, a jeżeli znalazca nie wie, kto jest uprawniony do odbioru rzeczy, albo jeżeli nie zna miejsca zamieszkania osoby uprawnionej, powinien niezwłocznie zawiadomić o znalezieniu właściwy organ państwowy. Przy czym przepisy o rzeczach znalezionych stosuje się odpowiednio do rzeczy porzuconych bez zamiaru wyzbycia się własności, jak również do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły (art. 183 § 2 K.c.). Z zacytowanych przepisów wynika zatem, iż warunkiem nabycia własności zwierzęcia, które zabłąkało się lub uciekło, jest objęcie go w posiadanie samoistne. Tymczasem powołany przepis § 10 uchwały wprowadzał warunek uzyskania zgody naczelnika właściwego wydziału Urzędu Miasta lub Komendanta Straży Miejskiej do tego, by znalazca stał się, z momentem znalezienia zwierzęcia bezdomnego, jego właścicielem. Z porównania treści regulacji kodeksowej i przepisu § 10 uchwały wynika, iż także w tym przypadku uchwałodawca, modyfikując



treść norm wynikających z aktów wyższej rangi (a takowym niewątpliwie jest Kodeks cywilny w odniesieniu do aktu prawa miejscowego), naruszył powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym, co jest przyczyną stwierdzenia nieważności także i tego przepisu zaskarżonej uchwały.

Zdaniem składu orzekającego również przepis § 12 ust. 2 kontestowanej uchwały dotknięty jest wadą nieważności, bowiem uchwałodawca dokonał nieuprawnionej interpretacji zawężającej. W przepis § 12 ust. 2 Rada postanowiła, iż środki do przewozu zwierząt powinny spełniać warunki określone w obowiązujących przepisach. Z treści tego przepisu wynika, że wyłącznie środki transportu winny spełniać określone prawem warunki. Tymczasem zagadnienie transportu zwierząt regulowane przepisami prawa posługuje się szerszym pojęciem, a mianowicie określeniem „zasad transportu”, do którego zaliczyć należy nie tylko środek transportu, ale i kwestię kto może prowadzić pojazd, w jakich warunkach ma być transportowane zwierzę, jak ma wyglądać podróż itp. Pojęcie „zasad transportu” można odnaleźć w szczególności w art. 24 u.o.z. oraz w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 maja 2007 roku w sprawie powoływania komisji egzaminacyjnej, która przeprowadza egzamin kończący szkolenie osób wykonujących czynności w zakresie transportu lub obsługi zwierząt (Dz. U. nr 98, poz. 654). Ponadto spostrzec należy, iż przepis art. 24 u.o.z. wskazuje, że zasady postępowania w zakresie transportu zwierząt określone są w wymienionych rozporządzeniach unijnych, zatem brak jest uzasadnienia, by zagadnienie transportu zwierząt poddawać kolejnej regulacji. Sąd uznał również, iż zastosowanie zabiegu legislacyjnego polegającego na umieszczeniu w uchwale zapisu, tak jak w § 12 ust. 2, który odsyła do treści obowiązujących przepisów, jest nieuprawnione, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Rada nie ma uprawnień do warunkowania stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 roku, sygn. akt: IV SA/Wr 176/07).

Ostatni przepis, którego legalność zakwestionował skład orzekający w sprawie niniejszej, to przepis § 27 ust. 3 uchwały w części określającej możliwość wywiezienia zwierząt bezdomnych w celu adopcji poza granicę kraju z ograniczeniem tylko do państw będących członkami Unii Europejskiej. Przepis § 27 ust. 3 uchwały określa, że zwierzęta bezdomne mogą być wywożone w celu adopcji poza granicę kraju, tylko do państw będących członkami Unii Europejskiej, zgodnie z obowiązującymi przepisami weterynaryjnymi. W ocenie sądu rację na stronę skarżącą argumentując, że nie ma

podstaw do wprowadzenia ograniczenia możliwości wywozu zwierząt bezdomnych wyłącznie do krajów Unii Europejskiej. Odnosząc się do tego zagadnienia organ argumentował, iż z uwagi na członkostwo Polski, to przepisy wspólnotowe są bardziej skorelowane i organ może lepiej kontrolować wywóz zwierząt. Niewątpliwie ten argument organu zasługuje na podzielenie, ale mimo to nie uzasadnia on wprowadzonego ograniczenia. To, iż dane zagadnienie nie jest regulowane przepisami wspólnotowymi nie oznacza, że nie jest ono w ogóle regulowane przepisami prawnymi (warto w tym zakresie sięgnąć do umów międzynarodowych), a nawet w razie braku takowych przepisów, materia ta może być uregulowana stosownymi porozumieniami między stronami.

Podsumowując dotychczasowe uwagi wskazać należy, że skład orzekający, w określonym powyżej zakresie, podzielił argumentację skargi. W dalszej części, skarga nie jest zasadna, dlatego sąd orzekając w punkcie drugim wyroku oddalił ją w pozostałym zakresie.

W ocenie strony skarżącej przepis § 4 uchwały nie precyzuje zakresu dozwolonych działań właścicieli lub zarządców nieruchomości, zatem strona postawiła mu zarzut braku określoności. Odnosząc się do tego argumentu sięgnąć należy do treści § 4 uchwały, w którym uchwałodawca postanowił, że właściciele lub zarządcy nieruchomości powinni podejmować działania zmierzające do ograniczenia liczby zwierząt domowych w lokalach mieszkalnych budynków wielorodzinnych z uwagi na to, że w szczególnych sytuacjach (np. zgon właściciela, hospitalizacja etc.) mogą stać się zwierzętami bezdomnymi. W ocenie sądu, strona skarżąca nie wykazała interesu prawnego w kwestionowaniu tego przepisu uchwały. Przywołane na wstępie uzasadnienia zapisy § 1 rozdziału II statutu Stowarzyszenia wskazują bowiem, że strona skarżąca podejmuje działania w celu ochrony zwierząt, tymczasem przepis § 4 uchwały adresowany jest do właścicieli i zarządców nieruchomości, nie odnosi się on do losu zwierząt. Z tego powodu, w ocenie składu orzekającego, strona skarżąca nie ma legitymacji w kwestionowaniu spornego zapisu. Sąd nie znalazł również z urzędu podstaw do kwestionowania tego zapisu, uznając, iż ma on charakter intencyjny zmierzający do ograniczenia bezdomności zwierząt i nie narusza prawa własności mieszkańców, jak i innych przepisów prawa.

Z tych samych motywów sąd ocenił, że strona skarżąca nie ma interesu prawnego w kwestionowaniu regulacji § 18 ust. 2, § 24, § 25 ust. 1 oraz § 30 uchwały. Przepis §

18 ust. 2 uchwały nakłada na właściciela zwierzęcia, wymóg poniesienia kosztów kwarantanny, wyłapania i transportu zwierzęcia. Natomiast w razie ustalenia właściciela zwierzęcia, które zostało przekazane do schroniska, tenże ma obowiązek pokrycia zryczałtowanej opłaty za wyłapanie zwierzęcia, opiekę weterynaryjną i jego pobyt w schronisku (§ 24 uchwały).-Przepis § 25 ust. 1 i § 30 uchwały uzależniają wydanie zwierzęcia właścicielowi od udokumentowania prawa własności i pokrycia kosztów wskazanych w § 24 uchwały. Ta grupa zakwestionowanych przepisów uchwały odnosi się do obowiązków właściciela i sprowadza do poniesienia przez niego kosztów wyłapania, opieki weterynaryjnej i pobytu w schronisku. Kwestionowanie tych zapisów niewątpliwie następuje w celu ochrony właścicieli zwierząt, a nie samych zwierząt. Próżno zatem doszukać się w tak skonstruowanych normach prawnych interesu prawnego organizacji społecznej, której celem działania jest ochrona zwierząt, a taką organizacją jest skarżące Stowarzyszenie. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na to, że obowiązujące przepisy dają podstawę do obciążenia właścicieli zwierząt kosztami opłat z tytułu np. opieki, leczenia czy pobytu w schronisku ( przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1966r. w sprawie rzeczy znalezionych – Dz.U. nr 22, poz. 141 ze zm. - § 9 ust. 2 ), gdyż w przeciwnym wypadku koszty te musiałby ponosić Skarb Państwa.

Kolejne przepisy uchwały, które w ocenie strony skarżącej budziły wątpliwości, to § 7 i § 8 ust. 1. Pierwszy z tych przepisów wskazuje, iż w przypadku, gdy istnieje możliwość ustalenia właściciela zwierzęcia bezdomnego na podstawie numeru elektronicznego mikroprocesora, znaku identyfikacyjnego psa, numeru identyfikacyjnego posiadacza zwierząt, tatuazu lub innych posiadanych materiałów dowodowych, Straż Miejska lub Policja wszczyna postępowania wyjaśniające. Natomiast drugi stanowi, że w przypadku gdy bezpośrednio po uzyskaniu informacji o znalezieniu zwierzęcia bezdomnego nie ma możliwości ustalenia jego właściciela, Straż Miejska lub uprawniony do tego naczelnik wydziału Urzędu Miasta podejmuje decyzję o podjęciu akcji odłowienia zwierzęcia. Strona skarżąca uznała, że zacytowane przepisy są niezgodne z regulacją art. 4 pkt 16 u.o.z., czyli z treścią ustawowej definicji zwierząt bezdomnych, bowiem dokonują nieuprawnionej reinterpretacji tejże definicji. Sąd nie podzielił argumentacji strony w tym zakresie uznając, że zakwestionowane przez stronę przepisy obligują określone podmioty do podjęcia działań w celu ustalenia właściciela zwierzęcia i niewątpliwie są wyrazem dążenia do ograniczenia bezdomności zwierząt.

W ocenie strony także przepis § 8 ust. 2 uchwały jest sprzeczny z regulacją ustawy, a konkretnie z treścią art. 11 u.o.z. Przepis ten określa, że w przypadku gdy istnieje podejrzenie możliwości pozbycia się zwierzęcia domowego, można odmówić jego odłowienia, osobie zgłaszającej, gdy jest to osoba nieletnia, pod wpływem alkoholu lub podobnie działającego środka, nie jest mieszkańcem gminy, bądź nie ma możliwości potwierdzenia lub ustalenia jej danych personalnych. Przepis ten, jak argumentowała strona, mówi o ewentualności zaistnienia przestępstwa porzucenia zwierzęcia, a nadto gmina nie ma podstaw do odmowy opieki zwierzętom porzuconym, które są zwierzętami bezdomnymi. Organ odnosząc się do tego zarzutu wyjaśnił, że zakwestionowany przepis ma na celu ograniczenie bezdomności zwierząt. Argument ten - zdaniem sądu - jest słuszny, dodać nadto należy, iż przepis ten nie przesądza o tym, że gmina odmówi opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Regulacja ta wprowadza jedynie prawo odmowy przyjęcia zgłoszenia od konkretnie określonych osób.

Zdaniem Stowarzyszenia przepis § 13 pkt 3 uchwały nie ma podstaw prawnych rozszerzając zakres miejsc przyjmowania zwierząt bezdomnych o miejsca kwarantanny w stosunku do przepisów rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt. Sporny przepis wskazuje, że zwierzęta bezdomne po wyłapaniu powinny zostać niezwłocznie przewiezione i przekazane do miejsc kwarantanny. Argument strony skarżącej dotyczący tej regulacji, w ocenie sądu, nie jest słuszny, albowiem wymóg pobytu zwierząt w miejscu kwarantanny określony jest w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, a w szczególności w art. 2 pkt 34 i 35, które definiują pojęcie kwarantanny i stacji kwarantanny. Kwarantanna to odosobnienie zwierząt w celu ich obserwacji lub badania, które ma na celu wykluczenie możliwości przeniesienia lub rozprzestrzenienia się choroby zakaźnej zwierząt. Tymczasem stacja kwarantanny to odrębny obiekt budowlany czasowego pobytu zwierząt, w których prowadzi się kwarantannę. Również w powołanym przez stronę skarżącą rozporządzeniu z dnia 26 sierpnia 1998 roku – § 5 ust. 2 pkt 4 – dopuszcza się możliwość umieszczenia zwierzęcia w miejscu przetrzymywania przed przewiezieniem do schroniska. Niewątpliwie pobyt zwierząt w miejscu kwarantanny ma na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych i jest dopuszczony wskazanymi normami, zatem zakwestionowany przepis § 13 pkt 3 uchwały nie jest dotknięty wadą nieważności.

Przepis § 15 uchwały przewidując możliwość przekazania zwierząt odłowionych do innego schroniska, oprócz wskazanego zakładu w Pabianicach, w ocenie autora skargi

jest sprzeczny z treścią § 3 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt. Niewątpliwie powołany przez stronę przepis § 3 rozporządzenia wymaga, by organ wskazał - w przypadku rozpoczęcia wyłapywania zwierząt bezdomnych - także adres schroniska, z którym uzgodniono umieszczenia zwierząt po wyłapaniu. Dostrzec przy tym także należy, iż rada w § 15 uchwały wskazała, że bezdomne zwierzęta odłowione na terenie gminy zostaną przekazane do schroniska w Pabianicach lub do innego prowadzonego przez podmiot wyłoniony w drodze postępowania wynikającego z Prawa zamówień publicznych lub ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Niewątpliwie w przepisie tym uchwałodawca konkretnie określił miejsce, do którego zostaną przekazane odłowione zwierzęta bezdomne – schronisko w Pabianicach. W ocenie sądu rozszerzenie ilości miejsc, do których mogą trafić zwierzęta, o inne placówki niż ta w Pabianicach, nie narusza przepisów u.o.z. Przede wszystkim jednak, rada podejmując kwestionowaną w sprawie uchwałę nie mogła naruszyć przepisu § 3 rozporządzenia, bowiem tenże przepis reguluje procedurę obwieszczenia o planowanym wyłapywaniu zwierząt bezdomnych, które jest zupełnie innym aktem niż uchwała w trybie art. 11a u.o.z.

Kolejny przepis zakwestionowany w skardze to § 16 ust. 4 uchwały, wskazujący, iż zwierzęta bezdomne po oznakowaniu są wprowadzane do ogólnopolskiej bazy danych, jako własność gminy. Wbrew argumentom strony skarżącej przepis ten nie narusza art. 4 pkt 16 u.o.z., czyli ustawowej definicji zwierzęcia bezdomnego, bowiem stosownie do art. 181 w zw. z art. 183 § 2 K.c. własność nabywa się przez objęcie w posiadanie samoistne. Gmina, znakuje zwierzę, jest już jego posiadaczem samoistnym, zatem jest już jego właścicielem. System oznaczeń ułatwia identyfikację zwierzęcia i kontrolowanie jego dalszych losów.

W ocenie strony skarżącej uchwałodawca dopuścił się nieuprawnionej interpretacji zawężającej wprowadzając § 19 uchwały. Przepis ten określa, jakim zabiegiem mogą być poddane zwierzęta po ich wyłapaniu i przekazaniu do schroniska. Zdaniem strony skarżącej, to uregulowanie w sposób nieuprawniony zastępuje obowiązki wynikające z ustawy poprzez wprowadzenie tylko uprawnienia do ich przeprowadzenia (zwierzęta mogą podlegać zabiegom). Zdaniem składu orzekającego, sformułowanie „może” należy w kontekście tego przepisu rozpatrywać w kategoriach związanych z oceną, co w danej sytuacji danemu zwierzęciu jest potrzebne. Nie można zobowiązywać gminy do poddawania zwierząt łącznie wszystkim zabiegom, bowiem dane zwierzę może tego nie potrzebować. W szczególności trudno wymagać, by organ pokrywał koszt szczepienia

zwierzęcia, mimo że było on już zaszczepione. Przyjęcie poglądu strony skarżącej o konieczności poddania zwierząt zabiegom, jest jeszcze bardziej niezrozumiałe w kontekście rodzajów zabiegów wymienionych w kwestionowanym przepisie uchwały. Trudno doszukać się bowiem racjonalności w konieczności poddania zwierząt zabiegom wymienionym w pkt 1-3 (badanie, zabiegi chirurgiczne i szczepienia), a później czynności określonej w pkt 4, czyli uśmierceniu.

Strona skarżąca zakwestionowała także przepis § 26 uchwały wprowadzający 14 – dniowy okres karencji dla każdego zwierzęcia bezdomnego przekazanego do schroniska dla zwierząt. W tym czasie zwierzę nie może być oddane do adopcji, ani poddane zabiegom chirurgicznym, z wyjątkiem zabiegów ratujących życie (§ 26 ust. 2 uchwały). Organ uzasadniając wprowadzenie okresu karencji wyjaśnił, że jest to czas, w którym podejmowane będą działania w celu poszukiwania osób uprawnionych do odbioru zwierzęcia. W ocenie składu orzekającego wprowadzenie okresu karencji nie stanowi naruszenia przepisów prawa. Dyskusyjny może być przyjęty przez radę wymiar okresu karencji, ale argumenty skargi zmierzają do podważenia samej zasady, a sąd uznał, że - co do zasady - termin winien być określony, a przyjęty 14 – dniowy wydaje się mieć najbardziej optymalny wymiar.

Także przepis § 28 ust. 1 pkt 4 uchwały, w ocenie strony skarżącej, jest wadliwy, bowiem wprowadza własną, nieokreśloną kategorię dokumentów. Sąd odnosząc się do tego zarzutu podzielił pogląd organu, przyjmujący ujęcie ogólne, gdyż wywóz zwierząt może mieć miejsce w różnych sytuacjach, a dokumenty są odmienne w zależności np. od ilości wywożonych zwierząt, czy miejsca docelowego. Rodzaj wymaganych w danych sytuacjach dokumentów wynikał będzie z ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, przepisów do niej wykonawczych, jak i przepisów wspólnotowych.

W konkluzji skargi jej autor wskazał, iż uchwała nosi ogólną wadę powtarzania treści przepisów prawa i definicji ustawowych, co narusza zasady tworzenia aktów prawa miejscowego określone w Zasadach techniki prawodawczej. Zdaniem sądu, niewątpliwie uchwała powtarza regulacje ustawowe (np. definicja zwierzęcia bezdomnego), ale z całą pewnością nie modyfikuje regulacji ustawowych w zakresie, w którym sąd oddalił skargę. W tej sytuacji sąd ocenił naruszenie w tym zakresie jako nie stanowiące podstawy do stwierdzenia nieważności odpowiednich zapisów uchwały.

Sąd, działając z urzędu i będąc nie związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, nie dopatrywał się naruszeń pozostałych regulacji uchwały, których skarżące Stowarzyszenie nie kwestionowało.

Reasumując, sąd stwierdził nieważność wymienionych w punkcie pierwszym wyroku przepisów zaskarżonej uchwały orzekając na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. W pozostałym zakresie sąd oddalił skargę, orzekając jak w punkcie drugim wyroku na podstawie art. 151 p.p.s.a. Sąd orzekł w punkcie trzecim wyroku, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie, w którym sąd stwierdził jej nieważność, działając w oparciu o treść art. 152 p.p.s.a. O zwrocie kosztów postępowania na rzecz strony skarżącej sąd postanowił w punkcie czwartym wyroku na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

A handwritten signature in black ink, appearing to be "J. K." followed by a flourish.