

Sygn. akt II OSK 1667/11



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 października 2011 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Wojciech Mazur /spr./
Sędziowie {	sędzia NSA Anna Łuczaj
	sędzia NSA Jerzy Bujko
Protokolant	Marcin Sikorski

po rozpoznaniu w dniu 27 października 2011 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach
z dnia 24 maja 2011 r. sygn. akt II SA/Ke 236/11
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie
na uchwałę Rady Miejskiej w Jędrzejowie
z dnia 29 czerwca 2009 r. nr X/82/99
w przedmiocie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt

1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Kielcach,
2. zasądza od Miasta Jędrzejów na rzecz Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 430 (czteryście trzydzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Sikorski

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 24 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 236/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na uchwałę Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 29 czerwca 1999 r. nr X/82/99 w przedmiocie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt.

Wyrok zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy.

Rada Miejska w Jędrzejowie w dniu 29 czerwca 1999r. podjęła uchwałę Nr X/82/99 "w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt", na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust.1, art. 42 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. z 1996r., Dz. U. Nr 13, poz. 74 ze zm., dalej: „u.s.g.”) oraz art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. Nr 111, poz. 724 ze zm., dalej jako: „ustawa o ochronie zwierząt”), § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998r. Nr 116, poz. 753, dalej jako „rozporządzenie”), po uzgodnieniu z Powiatowym Lekarzem Weterynarii w Jędrzejowie i zasięgnięciu opinii Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w Kielcach. W treści uchwały stwierdzono:

§ 1. Wyłapywanie bezdomnych zwierząt prowadzone na terenie miasta i gminy Jędrzejów ma charakter stały.

§ 2. Wyłapywaniem bezdomnych zwierząt zajmuje się Zakład Remontowo-Budowlany przy Urzędzie Miejskim w Jędrzejowie – Pl. T. Kościuszki 19, tel. 38618-01.

§ 3. Używane przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia.

§ 4. Bezpańskie zwierzęta po wyłapaniu przetrzymywane będą w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Kielcach ul. Ściegiennego 203 tel. 361-67-24 prowadzonym przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Kielcach przez okres minimum:

a) psy – 14 dni,

b) koty – 10 dni.

§ 5. Właściciele złapanych zwierząt mają prawo do ich odebrania ze schroniska po uiszczeniu stosownych opłat ustalonych w cenniku i pobieranych przez Schronisko.

§ 6. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Miasta.

§ 7. Uchwała podlega ogłoszeniu na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego.

§ 8. Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

W dniu 11 stycznia 2011r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wystosowało do Rady Miejskiej w Jędrzejowie, na podstawie art. 101 u.s.g "wezwanie do usunięcia naruszenia prawa", dotyczące uchwały Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 29 czerwca 1999r. Nr X/82/99 w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt.

Organ gminy nie udzielił Stowarzyszeniu odpowiedzi na powyższe wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Na powyższą uchwałę Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosło w dniu 11 marca 2011r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, zarzucając naruszenie:

1. art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt poprzez nie określenie dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami,
2. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt przez to, że wskazuje schronisko, które nie istnieje, tzn. Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt przy ul. Ściegiennego 203, prowadzone dotychczas przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Kielcach, które zostało zlikwidowane decyzją Powiatowego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 18 listopada 2010r.

Stowarzyszenie w skardze podniosło, że zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wyłapywanie bezdomnych zwierząt i rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. W zaskarżonej uchwale Rada Miejska ustaliła w jaki sposób będzie przeprowadzane wyłapywanie zwierząt bezdomnych, jednocześnie nie rozstrzygnęła o ich dalszym losie, pomimo istnienia takiego obowiązku. Z zapisów uchwały nie wynika, co ma się stać ze schwytanymi zwierzętami, ani na czyj koszt mają być utrzymywane w sytuacji, gdy nie mają właściciela lub właścicieli uchyła się od poniesienia kosztów. Zdaniem Stowarzyszenia bezdomne zwierzęta po wyłapaniu (czyli umieszczeniu w schronisku) powinny mieć zapewnioną opiekę ze strony gminy, określoną w uchwale

radę gminy. Wykonywanie opieki przez schronisko nie jest unormowane prawem, określone są tylko warunki bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego dla takich skupisk zwierząt (rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt). Dowolność dalszego postępowania ze zwierzętami ograniczona jest jedynie ustawowym zakazem znęcania się oraz uśmiercania, normy te nie wyczerpują jednak przedmiotowego zakresu ustawowego zadania "zapewnienia opieki", a zwłaszcza nie rozstrzygają finansowania tej opieki. Skarżące Stowarzyszenie podniosło, że warunkiem zgodności uchwały z prawem jest wskazanie w niej takiego sposobu sprawowania opieki oraz źródła jej finansowania, które uwzględniać będą zasadniczo bezterminową opiekę nad zwierzętami bezdomnymi.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy Jędrzejów wniósł o jej oddalenie podnosząc, że uwagi skarżącego uznane zostały za zasadne, tym bardziej że określone w treści uchwały Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt, do którego przewożono wylapywane zwierzęta zostało zamknięte. Organ podniósł, że w celu wprowadzenia zmian w uchwale wystąpiono do Powiatowego Lekarza Weterynarii w Jędrzejowie o uzgodnienie zaproponowanych zmian oraz o opinię do Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w Polsce Zarząd Główny w Warszawie. Spośród uwag nieuwzględnionych, uznanych za nieistotne organ wskazał, że lepszym rozwiązaniem jest nie wskazywanie konkretnego schroniska, do którego należy przewozić wylapane zwierzęta, gdyż daje to możliwość wywozu wylapanych zwierząt do tych schronisk, które mają miejsca i proponują w danym okresie czasu korzystniejsze warunki opieki nad przejmowanymi zwierzętami. Sugestię, by opracować nowy projekt uchwały, dotyczący zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt uznano, że może być ona wykorzystana w późniejszym okresie. Spośród uwag zgłoszonych w opinii Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w Polsce Zarząd Główny w Warszawie nie uwzględniono uwagi określonej w pkt 8, uznając że wylapane zwierzęta po przewiezieniu do schroniska pozostają pod nadzorem pracowników schroniska, którzy postępują zgodnie z obowiązującymi w schronisku procedurami, oraz w pkt 9 gdyż zapewnienie środków finansowych na realizację zadań związanych z wykonywaniem uchwały nie może być ze względów proceduralnych zawarte w przedmiotowej uchwale, gdyż środki na ten cel są uwzględnione w uchwale budżetowej na bieżący rok. Zdaniem organu okoliczności te przemawiają przeciwko

uwzględnieniu skargi, gdyż zarzuty w niej podniesione zostały uwzględnione w uchwale z dnia 31 marca 2011r. o zmianie zaskarżonej uchwały. Ponadto organ podkreślił, że umieszczenie wyłapanych zwierząt w schronisku powoduje, że na tej instytucji ciąży obowiązek zapewnienia im dalszej opieki zgodnie z zasadami określonymi innymi przepisami. Wykonując uchwałę burmistrz zawiera ze schroniskiem umowę cywilnoprawną, w której określona jest odpłatność za przekazane i przetrzymywane w schronisku zwierzęta.

Po wniesieniu skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Rada Miejska w Jędrzejowie w dniu 31 marca 2011r. podjęła uchwałę "w sprawie wprowadzenia zmian w uchwale z dnia 29 czerwca 1999r. Nr X/82/99 dotyczącej zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyrokiem z dnia 24 maja 2011 r. oddalił skargę. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Sąd pierwszej instancji wskazał, że Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Rada gminy podejmuje uchwałę, na mocy której określa zasady i warunki wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyga o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami (art. 11 ust. 2. i 3 ustawy). Sąd pierwszej instancji uznał za słuszny, zarzut że zaskarżona uchwała z dnia 29 czerwca 1999 r. określa jedynie zasady i warunki wyłapywania bezdomnych zwierząt, nie rozstrzyga natomiast o dalszym postępowaniu z bezdomnymi, wyłapanymi zwierzętami. Sąd pierwszej instancji wskazał również, iż wykładnia gramatyczna i celowościowa przepisu art. 11 ust. 3 ustawy wskazuje, że oba te obowiązki winny być zawarte w jednej uchwale, stąd brak jednego z nich świadczy o tym, że zaskarżona uchwała wydana została z naruszeniem prawa. Jednocześnie Sąd pierwszej instancji uznał za istotny fakt, że po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego Rada Miejska w Jędrzejowie podjęła w dniu 31 marca 2011 r. uchwałę Nr VI/52/11 "w sprawie wprowadzenia zmian w uchwale dotyczącej zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt", w której nie tylko zmianie uległ tytuł uchwały z dnia 29 czerwca 1999r. Nr X/82/99 – poprzez nadanie jej brzmienia " w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz zapewnienia im dalszej opieki", ale również zmieniono § 2 i § 4 uchwały. Uchwała ta, zainicjowana "wezwaniami do usunięcia naruszenia prawa" z dnia 11 stycznia 2011r. Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie, została podjęta po otrzymaniu "uwag uzgodnieniowych" Powiatowego Lekarza Weterynarii w

Jędrzejowie z dnia 7 marca 2011r. oraz z dnia 25 marca 2011r. oraz "uwag do projektu uchwały" Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w Polsce Zarząd Główny w Warszawie z dnia 23 marca 2011r. Sąd pierwszej instancji przytoczył brzmienie znowelizowanej uchwały:

§ 2 - 1. Wyłapywaniem bezdomnych zwierząt zajmuje się uprawniony Zakład Usług Komunalnych w Jędrzejowie ul. Reymonta 21, tel. 41 386 41.

2. Podczas akcji wyłapywania bezdomnych zwierząt zapewnia im się kontrolę weterynaryjną.

§ 4 - Bezdomne zwierzęta po wyłapaniu poddane zostaną kontroli weterynaryjnej i przekazane do Schronisk dla Bezdomnych Zwierząt w celu zapewnienia im dalszej opieki.

Sąd pierwszej instancji uznał, że problem w niniejszej sprawie sprowadza się do tego, czy zmiana uchwały podjętej przez organ gminy, dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego czyni zbędnym wydanie przez ten sąd wyroku. Sąd wskazał, że Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994r. sygn. W 5/94 (OTK 1994/2/44) stwierdził, że "przez uchwałę, podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. rozumie się również uchwałę, która wprawdzie została uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę". Mając powyższe na uwadze Sąd pierwszej instancji stwierdził, iż nie można uznać, że zaskarżona uchwała w całości może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej zmianę, skoro nie istnieją już podmioty, które określone zostały w zaskarżonej uchwale jako uprawnione do wyłapywania bezdomnych zwierząt (§ 2) oraz jako prowadzące schronisko dla bezdomnych zwierząt (§ 4). Uchwała z dnia 29 czerwca 1999r. w tej części, (zaskarżonej do sądu administracyjnego) nie jest zatem możliwa do wykonania i została zmieniona w nowej uchwale z dnia 31 marca 2011r. Sąd pierwszej instancji wskazał, że uchwała zmieniająca została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego Nr 120, poz. 1298 w dniu 11 maja 2011r. i, zgodnie z jej § 3, wejdzie w życie w dniu 26 maja 2011r. Sąd podkreślił, że zapisy § 2 i § 4 zaskarżonej uchwały z 29 czerwca 1999r. nie naruszały prawa w dacie podjęcia tej uchwały. Sąd uznał, że problem poruszany przez skarżące Stowarzyszenie sprowadza się do tego, że zaskarżona uchwała nie zawierała rozstrzygnięcia "o dalszym postępowaniu z wyłapanymi zwierzętami". Zgodnie z treścią art. 11 ust. 3 ustawy wyłącznie uchwała rady gminy może

rozstrzygać o takim postępowaniu. Sąd pierwszej instancji uznał, że brak rozstrzygnięcia eliminuje w pewien sposób uchwała zmieniająca, nie w pełni zgodny z żądaniem skarżącego Stowarzyszenia, niemniej jednak rozwiązania zawarte w nowej uchwale nie mogą być przedmiotem badania pod względem ich legalności w sprawie niniejszej. Uchwała z dnia 31 marca 2011r. może być bowiem zaskarżona w trybie art. 101 u.s.g. w odrębnym postępowaniu, po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa. W ocenie Sądu pierwszej instancji brak w zaskarżonej uchwale określonego uregulowania prawnego, mimo że stanowi o naruszeniu prawa art. 11 ust. 3 ustawy, nie może oddziaływać na sytuację w przeszłości ani także w przyszłości, skoro w uchwale zmieniającej uregulowanie tego problemu zostało zawarte. W związku z tym Sąd stwierdził, iż nie można uznać, że brak w zaskarżonej uchwale rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z wyłapanymi zwierzętami narusza interes prawny skarżącego Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł pełnomocnik Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie zaskarżając go w całości, zarzucając naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, zwana dalej: „p.p.s.a.”), polegające na nie rozpoznaniu istoty sprawy, której granice zostały określone przez treść skargi Stowarzyszenia z dnia 11 marca 2011 r.,
- art. 147 § 1 p.p.s.a., polegające na nieuwzględnieniu skargi na uchwałę oczywiście sprzeczną z prawem i braku stwierdzenia jej nieważności w całości.

W oparciu o powyższe zarzuty pełnomocnik Stowarzyszenia wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, a także o zasądzenie na rzecz strony kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej pełnomocnik Stowarzyszenia podniósł, iż przedmiotem postępowania przed Sądem pierwszej instancji, zgodnie z treścią skargi, było badanie zgodności z prawem uchwały z dnia 29 czerwca 1999 r., nr X/82/99, w szczególności nie zawarcia w jej treści, wbrew wymogom ustawy o ochronie zwierząt, rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z wyłapanymi zwierzętami. W ocenie pełnomocnika Stowarzyszenia Sąd pierwszej instancji uchylił się od rozpoznania istoty sprawy, sugerując Stowarzyszeniu dokonanie nowego zaskarżenia w odrębnym postępowaniu, tym razem uchwały nowelizującej.

Pełnomocnik skarżącego podniósł, iż niespójność oceny dokonanej przez Sąd pierwszej instancji 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 niniejszej sprawie (a więc powołuje się na przyczynę formalną), aby za chwilę stwierdzić, że oczywisty brak w zaskarżonej uchwale rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z wyłapanymi zwierzętami nie narusza interesu prawnego strony skarżącej, skoro w uchwale zmieniającej uregulowanie tego problemu zostało zawarte (a więc, wbrew wcześniej postawionej tezie, dokonał jednak oceny treści zmian pod kątem merytorycznym). Pełnomocnik Stowarzyszenia podniósł, że Uchwała Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 29 czerwca 1999 r., nr X/82/99, zarówno przed jak i po nowelizacji z dnia 31 marca 2011 r. jest tym samym aktem prawnym, charakteryzującym się zasadniczo tymi samymi błędami i brakami. W ocenie pełnomocnika skarżącego 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. Pełnomocnik Stowarzyszenia podniósł, iż Sąd pierwszej instancji błędnie uznał, że § 4 zaskarżonej uchwały nie naruszał prawa w dacie jej podjęcia. Pełnomocnik podniósł, że treść ustawy obowiązująca w dniu 29 czerwca 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. Pełnomocnik wskazał, iż nowelizacja polegająca na zastąpieniu wskazania nieistniejącego schroniska przez nieokreślone schroniska, w żaden sposób nie eliminuje skarżonego braku. Wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji wezwanie do usunięcia naruszenia prawa było pod tym względem bezskuteczne. Pełnomocnik skarżącego zaznaczył, że wskazanie konkretnego schroniska przewiduje rozporządzenie w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt. Wskazanie schroniska, w którym realizowane jest gminne zadanie zapewnienia

bezdolnemu zwierzęciu opieki jest konieczne, ponieważ schroniska same z siebie nie posiadają nigdzie w ustawodawstwie polskim przypisanego celu zapewniania zwierzętom opieki. Pełnomocnik Stowarzyszenia wskazał, że 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 września 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, a normy te mają wynikać z uchwały. Pełnomocnik stowarzyszenia podniósł, że we wszystkich tych przypadkach, aby mówić o tym, że w jakimś schronisku realizowana jest opieka nad bezdomnymi zwierzętami, należy wskazać konkretne schronisko (z nazwą i adresem) i powołać konkretne normy na podstawie których, opieka w tym schronisku jest sprawowana. Pełnomocnik skarżącego podniósł, iż Sąd pierwszej instancji w ogóle nie odniósł się do tej kwestii. Wobec powyższego w ocenie pełnomocnika Sąd pierwszej instancji wbrew obowiązki wynikającemu z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. tj. rozpoznania skargi – uchylił się od tego obowiązku wobec czego naruszył art. 147 § 1 p.p.s.a. W ocenie pełnomocnika Stowarzyszenia zarzut podniesiony w skardze pozostaje nadal aktualny, a więc uchwała w dalszym ciągu narusza interes prawny skarżącego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W niniejszej sprawie żadna z wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zaistniała, wobec czego Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do zbadania zarzutów kasacyjnych.

Skarga kasacyjna wniesiona w niniejszej sprawie zawiera usprawiedliwione podstawy zaskarżenia, a to z poniższych względów.

Przepis art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych

organów administracji rządowej. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne sprowadza się do badania zgodności z prawem wyliczonych enumeratywnie przypadków aktywności organów administracji w wydawaniu aktów w tym uchwał organów samorządu terytorialnego o charakterze generalnym - publicznoprawnym. W tym miejscu zaznaczyć należy, iż kontrola działalności administracji publicznej, do której powołane zostały sądy administracyjne, obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego niezależnie od ich uchylenia po wniesieniu skargi do sądu. Bowiem celem tej kontroli jest ocena zgodności aktu prawa miejscowego z prawem od chwili jego uchwalenia (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 320/08 niepubl.).

Przedmiotem oceny Sądu pierwszej instancji w niniejszej sprawie była zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 29 czerwca 1999 r. nr X/82/99. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt. Na skutek wezwania do usunięcia naruszenia prawa wskazana uchwała została zmieniona przez Radę Miejską w Jędrzejowie uchwałą z dnia 31 marca 2011 r.

Stwierdzić należy, iż Sąd pierwszej instancji nie dokonał należytej oceny zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Jędrzejowie z uwzględnieniem powyższych zasad. Nadto podkreślenia wymaga to, że rozważania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach są niespójne. Jak słusznie wskazano w skardze kasacyjnej niespójność ta polega na tym, że Sąd pierwszej instancji z jednej strony stwierdził, że uchwała zmieniająca nie może być przedmiotem badania pod względem legalności w niniejszej sprawie, a mimo to dokonał jej oceny i uznał, że oczywisty brak w zaskarżonej uchwale rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z wyłapanymi zwierzętami nie narusza interesu prawnego skarżącego Stowarzyszenia, ze względu na to, że uregulowanie tej kwestii znalazło się w uchwale zmieniającej.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w niniejszej sprawie stanowisko wyrażone przez Sąd pierwszej instancji jest błędne bowiem zapisy zaskarżonej uchwały z dnia 29 czerwca 1999 r. w § 2 i § 4 naruszały przepisy prawa dotyczące ochrony zwierząt oraz zasad i warunków ich wyłapywania. Podkreślić należy, iż zaskarżona uchwała została wydana z mocy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z ust. 1 cyt. przepisu zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Stosownie natomiast do art. 11 ust. 3 ustawy wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami

odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

Przedmiotowej materii dotyczy także wydane w oparciu o delegację ustawową z art. 11 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. nr 116, poz. 753). Powyższe rozporządzenie już w § 1 stanowi, że reguluje zasady i warunki wyłapywania zwierząt domowych lub gospodarskich, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką zwierzę dotąd pozostawało, zwanych dalej "zwierzętami bezdomnymi". Z § 4 rozporządzenia wynika, że działania w zakresie wyłapywania zwierząt bezdomnych, w szczególności psów i kotów, obejmują przeprowadzenie wyłapywania przez podmiot, z którym została zawarta odpowiednia umowa, przewiezienie i umieszczenie zwierząt w schronisku. Treść cytowanych przepisów wskazuje, iż "zasady i warunki" o jakich mowa wyżej zostały przekazane do uregulowania właściwemu ministrowi, natomiast samo wyłapywanie bezdomnych zwierząt i dalsze postępowanie z nimi zostało przekazane do uregulowania właściwym gminom.

Natomiast przepis § 3 rozporządzenia, nakłada na organ gminy obowiązek przekazania do publicznej wiadomości z co najmniej dwudziestojednodniowym wyprzedzeniem i w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, informacji o planowanym terminie rozpoczęcia wyłapywania zwierząt bezdomnych, z jednoczesnym wskazaniem terminu ich wyłapywania, granic terenu, na którym będą wyłapywane, adresu schroniska, z którym uzgodniono umieszczenie zwierząt po wyłapaniu oraz podmiotu wykonującego wyłapywanie.

W świetle powołanych przepisów stwierdzić należy, że zapis § 4 zaskarżonej uchwały naruszał prawo, bowiem stanowił zasadę terminowej opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Zaznaczyć należy, że również zapis § 4 uchwały zmieniającej wbrew twierdzeniom Sądu pierwszej instancji nie uchyła wskazanego naruszenia prawa, którego żądało skarżące Stowarzyszenie. Stwierdzić trzeba, że dokonana zmiana § 4 uchwały z nie spełnia ustawowych kryteriów określonych w § 3 rozporządzenia, który wprost wymaga wskazania adresu schroniska, które ma sprawować opiekę nad wyłapanymi zwierzętami. Nadto jak wynika z zapisu § 1

zaskarżonej uchwały z dnia 29 czerwca 1999 r. „wyłapywanie bezdomnych zwierząt prowadzone na terenie miasta i gminy Jędrzejów ma charakter stały”, zatem uznać należy, iż jest to dodatkowa okoliczność, która obliguje Radę Miejską w Jędrzejowie do wskazania adresu schroniska, do którego będą przekazywane wyłapane zwierzęta. Zmieniona uchwała naprawiła natomiast uchybienia odnośnie dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami i uchwała ta może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego po wyczerpaniu właściwego trybu w tym zakresie. Należy zwrócić uwagę, iż trudno w przedmiotowym postępowaniu chociaż w ogólny sposób nie odnieść się do zmiany uchwały, jednakże jej merytoryczna ocena może być przeprowadzona dopiero po jej właściwym zaskarżeniu. Wydaje się, iż podjęcie uchwały w taki sposób jak to uczyniła Rada Miejska w Jędrzejowie jest mało racjonalne, gdyż mając na uwadze w/w zarzuty należało uchylić uchwałę z 29 czerwca 1999 r. i podjąć nową uchwałę odpowiadającą przepisom prawa. Tym bardziej, iż uchwała wobec której zostało skierowane żądanie uchylenia faktycznie nie odpowiadała przepisom prawa a także zmienił się stan faktyczny (zlikwidowano schronisko).

Wobec powyższego zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 147 § 1 p.p.s.a. przez Sąd pierwszej instancji także zasługuje na uwzględnienie. Bowiem jak już wyżej wskazano istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego sprawy w dacie ich podjęcia.

Zgodnie z art. 147 § 1 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 części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Podkreślić należy, iż treść rozstrzygnięcia Sądu jest uzależniona od rzeczywistej wagi stwierdzonego naruszenia, konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego aktu uzależniona jest wyłącznie od stwierdzenia istotnego naruszenia prawa.

Mając powyższe na względzie Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 185 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

„Marcin Słowski

starszy sekretarz sądowy