

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
advokata Marcina Staniaka
z Kancelarii Adwokackiej w Kielcach
przy ul. Zagórska 18a/4
25-355 Kielce

Strona przeciwna (organ):

Rada Miejska w Pińczowie
ul. 3 Maja 10
28-400 Pińczów

Dotyczy: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 08.11.2011 r., sygn. akt II SA/Ke 567/11.

SKARGA KASACYJNA

na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, z dnia 08.11.2011 r., sygn. akt II SA/Ke 567/11, wydany w wyniku skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, wniesionej dnia 22.07.2011 r. na uchwałę Rady Miejskiej w Pińczowie z dnia 04.06.1999 r., nr IX/72/99, w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz sposobu dalszego postępowania z nimi, stwierdzający nieważność zaskarżonej uchwały w § 7 i oddalający skargę w pozostałej części.

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 części oddalającej pkt 1, 2, 4, 5 skargi Stowarzyszenia.**

Wyrokowi temu **zarzucam** naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. 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 części oddalającej pkt 1, 2, 4, 5 skargi Stowarzyszenia, a także o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

UZASADNIENIE

pkt 1) skargi - uchwała nie określa zasad wyłapywania bezdomnych zwierząt

§ 3 uchwały zawiera wskazanie podmiotów, które mogą dokonywać wyłapywania oraz odniesienie do *zasad określonych w umowie zawartej z Zarządem Miejskim*. Takie przeniesienie regulacji, która powinna mieć swoje źródło w uchwale było niedopuszczalne i niezgodne z art. 11 ust. 3 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. Ustawa ani rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, Dz.U. Nr 116, poz. 753 - zwane dalej rozporządzeniem, nie precyzowały zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, pozostawiając to do ustalenia samym gminom. Na to, że wg ustawodawcy zapisy rozporządzenia nie miały być w tej materii wystarczające, wskazuje art. 11 ust. 3 ustawy, który zabraniał gminom wyłapywania bezdomnych zwierząt inaczej niż po podjęciu uchwały o ich wyłapywaniu. Najwyraźniej ustawodawca nie uznał zapisów rozporządzenia za kompletne i wyczerpujące w materii wyłapywania, jeśli nałożył na gminy dodatkowy obowiązek podjęcia uchwały w tym temacie. Tymczasem uchwała Rady Miejskiej w Pińczowie nie określa zasad wyłapywania bezdomnych zwierząt, a więc nie wypowiada się na temat dla niej właściwy. Sam tytuł aktu: *w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt (...)*, bez wypełnienia uchwały konkretnymi normami kompetencyjnymi, jest niewystarczający i czyni jej postanowienia pozornymi i powziętymi dla omijania prawa.

Zarzut powtarzania przez § 1, 3, 4 i 5 skarżonej uchwały szeregu zapisów z rozporządzenia i nie stanowienia żadnych innych norm w tej materii, aczkolwiek nie stanowi kryterium formalnego uznania nieważności tych przepisów uchwały, jest jednak okolicznością wskazująca na całkowity brak wymaganej własnej treści (ograniczanie się do cytowania aktów prawnych wyższej rangi). Sąd I instancji wyraził pogląd, iż takie przytaczanie jest dopuszczalne, o ile dzięki niemu akt prawa miejscowego staje się bardziej zrozumiały i czytelny – str. 8 uzas. Jest to stanowisko słuszne, o ile dzięki temu bardziej zrozumiałe i czytelne będą konkretne normy kompetencyjne zawarte w uchwale. W zakresie zasad wyłapywania bezdomnych zwierząt w skarżonej uchwale takowych brak.

pkt 2) skargi - uchwała w jednakowy sposób traktuje wszystkie bezdomne zwierzęta, bez względu na ich stan zdrowia

Skarżący za nietrafny uznaje tok rozumowania przyjęty przez Sąd I instancji, wg którego niemożliwym jest uznanie za nieważny przepisu od wielu lat (tutaj: od 2005 r.) niezgodnego z aktem wyższego rzędu, o ile nie naruszał on prawa w dacie wydania. Logika taka prowadzi do absurdu i jest zaprzeczeniem podstawowych wartości wynikających z istnienia zhierarchizowanego porządku prawnego. Umożliwia funkcjonowanie w obiegu prawnym przepisów wprost łamiących prawo wyższego rzędu, a kontrolę sądownoadministracyjną czyni fasadową. Generalne stwierdzenie nieważności przepisu możliwe jest w wyniku „uwzględnienia skargi”, czyli merytorycznego rozpatrzenia całokształtu sprawy, badania aktu pod szerokim kątem zgodności z prawem, także z jego normami ogólnymi, a więc nie tylko w wyniku analizy okoliczności „wydania” aktu, określonego momentu czasowego, a zatem i określonego (ówczesnego) stanu prawnego. Punktem odniesienia dla stwierdzenia nieważności przepisu jest więc również stan prawny istniejący w momencie formułowania oceny, którego w tym przypadku Sąd I instancji nie wziął pod uwagę.

pkt 4) skargi - uchwała stanowi zasadę terminowej opieki nad bezdomnym zwierzęciem

Z ustawy wynika zasadniczo bezterminowa opieka 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 § 6 skarżonej uchwały stanowi zasadę terminowej opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Ponadto w § 7 uchwała wyjaśniała, że po upływie wskazanego terminu zwierzęta bezdomne „pozostają do dyspozycji prowadzącego schronisko”. Przepis ten został uznany skarżonym wyrokiem za nieważny, a więc nadal nie wiadomo, jaki los stanie się udziałem zwierząt pozostałych w schronisku po upływie określonego terminu.

Sąd I instancji nie widzi w zakwestionowanym zapisie sprzeczności z ustawą. Co więcej, na uzasadnienie swojego stanowiska przytacza całkowicie chybiony i niezrozumiały argument o możliwości sprawowania opieki nad bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk przez organizacje społeczne. Tymczasem sens ustawy jest jasny i wyrażony *expressis verbis* w art. 11 – zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom należy do zadań własnych gmin. A więc zadanie przypisane jest gminom, a nie organizacjom społecznym. Zwierzęta, którymi mogą zajmować się organizacje, nie przestają być nadal zwierzętami pod opieką gminy. Ponadto organizacje społeczne mogą wykonywać to konkretne zadanie gminy, o ile ta zechce wskazać w uchwale, że można albo trzeba im to powierzyć (określwszy wcześniej komu, na jakich zasadach, itd.). Skarżona uchwała nie tylko nie wskazuje roli organizacji społecznych w tym konkretnym kontekście, ale nawet ogólnie o nich nie wspomina. Zajmujące się bezdomnymi zwierzętami organizacje realizują swoje cele statutowe, a szerzej swobodę zrzeszania się obywateli w celu pożytecznych działań. W żadnym razie nie wynika z tego automatyczne zastępowanie zadań publicznych gmin, ani tym bardziej przejmowanie opieki, której gminy nie chciały opłacić przedsiębiorcom.

Zasada terminowej opieki wiąże się ściśle z również zarzucanym uchwale brakiem określenia legalnego sposobu dalszego postępowania z wylapanymi zwierzętami. Otóż jeśli zakreślanie terminu opieki Sąd I instancji uważa za zgodne z ustawą, to będzie z nią zgodne również przyjęcie dowolnej miary czasu: na przykład „pięć minut”, zamiast „14”, „28” czy „42 dni” - co było by oczywiście absurdalne. Intencja ustawodawcy, z jaką nakazał on gminie określić dalsze postępowanie z wylapanymi zwierzętami umieszczonymi w schronisku, nie może być interpretowana w sposób jaki uczynił to WSA w uzasadnieniu do wyroku. Racjonalna i systemowa interpretacja obowiązku gmin każe oczekiwać tu określeń kształtujących los zwierząt w skali reszty ich życia, w kontekście celu wylapywania i umieszczania w schronisku, którym to celem jest „zapewnienie opieki”, podczas gdy wprowadzona zasada terminowości przeczy istocie opieki.

Na marginesie należy zauważyć, że kolejne nowelizacje § 6 skarżonej uchwały, zmieniające okres opieki sprawowanej przez gminę, wymuszone były kolejnymi umowami lub aneksami do umów, podpisywanymi przez gminę Pińczów z Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych w Kielcach - zwanym dalej PUK, opiekującymi na „wylapywanie bezdomnych psów z terenu gminy Pińczów i ich przetrzymywanie w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Kielcach” (gmina Pińczów od początku korzystała z usług schroniska w Dyminach, aż do czasu jego zamknięcia przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w listopadzie 2010 r.). Już choćby tytuł tych umów, mówiący o „przetrzymywaniu” wskazuje na cel inny niż sprawowanie opieki nad zwierzętami. W odpowiedzi na skargę Gmina Pińczów nie poinformowała WSA w Kielcach o jeszcze jednej nowelizacji skarżonej uchwały, która odbyła się uchwałą nr VI/58/03 z dnia 28.03.2003 r. i dotyczyła zmiany w § 6 liczby „42” na „60”. Zastanawiająca

jest zbieżność tych liczb z zapisami obowiązującej wówczas umowy gminy z PUK, która stanowiła, że „opłata za przetrzymywanie każdej sztuki zwierzęcia w schronisku pobierana będzie jednorazowo za 60 dni, licząc od daty ich wylapania”. Powyższe wskazuje, iż realnym przedmiotem transakcji bynajmniej nie było zapewnianie zwierzęciu opieki, ale pozbycie się go poza teren gminy, a terminowość opieki, inkorporowana do uchwały ze standardowych umów zawieranych z PUK, służyła wyłącznie zaprzeczeniu opieki i tworzeniu jej fikcji. Okolicznością faktyczną, wskazującą na powyższe, jest choćby akt oskarżenia skierowany do sądu dnia 30.12.2011 r., po ponad roku trwania postępowania przygotowawczego, przeciwko byłej kierownicze schroniska w Dyminach, w którym zarzuca się jej popełnianie przez min. 4 lata przestępstwa znęcania się nad zwierzętami koszarowanymi w schronisku.

Podsumowując, podkreślić należy odmienne niż WSA w niniejszej sprawie, stanowisko Naczelnego Sąd Administracyjnego, wyrażone w wyroku z dnia 27.10.2011, sygn. II OSK 1667/11, gdzie zawarta w uchwale rady gminy zasada terminowej opieki nad bezdomnymi zwierzętami uznana została za naruszającą prawo - str. 10 uzas. NSA.

Podobnie chybiony jest argument o niemożliwości określenia w uchwale środków finansowych na realizację zadania. Oznaczało by to zgodę na wylapywanie bezdomnych zwierząt bez zapewniania im odpowiedniej dalszej opieki, co jest wprost sprzeczne z ustawą. Ponadto wykładnia rozporządzenia z 2008 r., dokonana przez jego twórcę, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wyraźnie wskazuje, że: „Jeśli powyższe zadania [wylapywanie] gmina przekazuje do wykonania podmiotom zewnętrznym, zobowiązana jest do zapewnienia środków na realizację tego zadania zgodnie z podpisaną umową”. Wydaje się to dotyczyć wszelkich działań przyjmowanych w gminie w drodze prawa miejscowego i nie ma żadnego uzasadnienia dla finansowania wylapywania w innym trybie i oddzielnie od opieki nad wylapanymi zwierzętami, ponieważ ustawodawca wyraźnie uczynił te działania nierozdzielными. Na marginesie należy zaznaczyć, że Stowarzyszenie często otrzymuje do zaopiniowania uchwały gminne określające wprost (kwotowo lub procentowo) wysokość środków finansowych przeznaczonych na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami w ciągu roku.

pkt 5) skargi - uchwała nie wskazuje konkretnego schroniska dla bezdomnych zwierząt

Skarżona uchwała w § 4 mówi o przewożeniu wylapanych zwierząt do jakiegoś bliżej nieokreślonego schroniska, które sprecyzowane będzie dopiero w zawartej przez Zarząd Miejski *stosownej umowie*. Brak wskazania w uchwale konkretnego schroniska, wg Sądu I instancji nie narusza prawa, bowiem obowiązek ten wynika z rozporządzenia, a nie ustawy, dotyczy sytuacji już po podjęciu uchwały, ponadto decydujące są w tej kwestii względy celowości i ekonomiki postępowania oraz zasada swobody działalności gospodarczej. Stanowisko to skarżący uważa za szczególnie nietrafne.

Ustawa nakazuje gminom „opiekę” nad bezdomnymi zwierzętami, a rozporządzenie precyzuje, że opieka ta może być wykonywana tylko w „schronisku”. Żadne przepisy nie wskazują i nie zobowiązują schronisk do opieki nad zwierzętami w sposób równoległy czy też zastępujący zobowiązanie gmin. Tak więc, aby zwierzętom zapewnić 1) opiekę, 2) wykonywaną w schronisku, logicznie konieczne jest uzgodnienie zasad tej opieki w konkretnym schronisku jeszcze przed podjęciem uchwały o wylapywaniu bezdomnych zwierząt i rozstrzygnięciu o dalszym postępowaniu z nimi. 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.

Podobnie chybione są w kontekście niniejszej sprawy, rozważania Sądu I instancji dotyczące zasad ustrojowych rządzących działaniami organów jednostek samorządu terytorialnego - str. 10 i 11 uzas. Przeprowadzone bowiem zostały zupełnie w oderwaniu od przepisów ustawy. Wprawdzie ustawa ustrojowa wyróżnia organ stanowiący i wykonawczy gminy, z odpowiednim podziałem uprawnień i obowiązków, ale ustawa szczególna, jaką jest w tym przypadku ustawa o ochronie zwierząt, wyraźnie zastrzega decyzje o wylapywaniu i dalszym postępowaniu do kompetencji organu uchwalodawczego, choćby w podobnych sprawach ogólne zasady działania organów były inne. Ponadto do organu wykonawczego należy nie tylko wykonywanie uchwał, ale także ich przygotowywanie. W tym przypadku oznacza to ustalenie konkretnego schroniska, zasad współpracy, propozycji umowy o opiece, itd., celem przedłożenia tych propozycji radzie gminy. Nie jest tu niczym zaskakującym ani wyjątkowym, że podjęcie prawidłowej uchwały wymaga najpierw intensywnej pracy organu wykonawczego.

W związku z powyższym całkowicie nie do pogodzenia z ustawą są wywody Sądu I instancji dotyczące ekonomiki postępowania i zasad konkurencyjnego wyboru podmiotu - str. 11 uzas., od akapitu „Nie bez znaczenia ...”. Ustawodawca nakazując określenie w uchwale „zasad dalszego postępowania” odrzucił te względy praktyczne, o jakich mówi uzasadnienie WSA. Sprecyzowanie zasad opieki wydaje się bowiem z góry ograniczać swobodę wyboru kontrahentów. Dotyczy to w szczególności schronisk dla zwierząt, które nie mają przypisanych prawem zasad ani norm opieki, a wyłącznie normy bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego ich działalności. W tej sytuacji ustawodawca jednoznacznie uznał za ważniejsze względy przewidywalnej jakości usług i długofalowej współpracy ze schroniskiem w bezterminowej opiece niż doraźne względy rynkowe. Bo aczkolwiek gmina nie musi prowadzić własnego schroniska jako jednostki gminnej, ale nie oznacza to, że tym samym do dziedziny opieki nad bezdomnymi zwierzętami stosuje się wprost zasady zakupu usług na wolnym rynku. Przepisy ustawy, a także ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wyraźnie przeczą takiemu rozumowaniu.

Ponadto, odmiennie niż WSA w niniejszej sprawie, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27.10.2011, sygn. II OSK 1667/11, podkreślił obowiązek rady gminy wskazania w uchwale adresu konkretnego schroniska, szczególnie jeśli wylapywanie bezdomnych zwierząt ma charakter stały, jak to ma miejsce w gminie Pińczów (§ 2 skarżonej uchwały) - str. 11 uzas. NSA.

advokat Marcin Staniak

Załączniki:

–statut Stowarzyszenia

–odpis KRS Stowarzyszenia

–potwierdzenie uiszczenia wpisu

–odpis skargi kasacyjnej i załączników