



STOWARZYSZENIE OBRONA ZWIERZĄT
ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów
tel. 607-171-458, www.obrona-zwierzat.pl
KRS 0000292939 REGON 260199276 NIP 656-22-72-801
Alior Bank S. A. **75 2490 0005 0000 4500 7398 2092**

“Możemy człowieka ocenić po tym, jak traktuje zwierzęta” - Immanuel Kant (1724-1804)

Jędrzejów, 22.07.2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Kielcach

za pośrednictwem

Rady Miejskiej w Pińczowie

Skarga 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.

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, składa skargę 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.*

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt posiada status organizacji pożytku publicznego, a jego statutowym zadaniem jest ochrona zwierząt. Tym samym wszelkie naruszenia uprawnień zwierząt stanowią bezpośrednie naruszenie interesu prawnego Stowarzyszenia, powołanego i uprawnionego do reprezentacji i ochrony interesów praw zwierząt. Ponadto Stowarzyszenie posiada prawo do opiniowania uchwał rad gminnych dotyczących wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygania o dalszym z nimi postępowaniu (art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt - zwanej dalej ustawą). Wg wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.06.2007 r., sygn. akt II OSK 339/07, skoro organizacja ma prawo do wyrażania opinii, to nie można jej odmawiać prawa do zaskarżania uchwały, której nie opiniowała i której zarzuca naruszenie prawa.

Dnia 27.05.2011 r., na podstawie art. 101 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym, Stowarzyszenie skierowało do Rady Miejskiej w Pińczowie wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, dotyczące w/w uchwały. Uchwałą nr X/92/11 z dnia 29.06.2011 r. Rada Miejska w Pińczowie odmówiła uchylecia przedmiotowej uchwały, uznając wezwanie Stowarzyszenia za *bezzasadne*.

Po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, Stowarzyszenie skarży 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*, zarzucając jej, iż podjęta została z naruszeniem prawa.

Odnosząc się do tez uzasadnienia uchwały nr X/92/11 z dnia 29.06.2011 r., odmawiającej uchylecia skarżonej uchwały, skarżący uznaje za nietrafne.

Przedłożenie do organu nadzorczego przedmiotowej uchwały, a następnie niestwierdzenie jej niezgodności z prawem przez tenże organ nie mają znaczenia w sprawie, ponieważ nie stanowią ani formalnego ani merytorycznego kryterium rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, jak też niniejszej skargi.

Podobnie chybiony jest argument jakoby skarżona uchwała nie była aktem prawa miejscowego. Aktami prawa miejscowego są te stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie przepisów upoważniających, zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach. Akty prawa miejscowego wydawane są więc na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zakres ich obowiązywania jest powszechny, ale tylko na terenie działania właściwego organu. Uchwała 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* wydana została m. in. na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 1 i 3 ustawy. Skierowana jest do mieszkańców miasta Pińczów, dotyczy sytuacji powtarzalnych, a więc nie konsumuje się poprzez jednorazowe zastosowanie. Niewątpliwie stanowi więc akt prawa miejscowego. Wobec tego, dla stwierdzenia jej nieważności nie ma znaczenia upływ czasu większy niż 1 rok od jej podjęcia.

Uchwała 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* podjęta została z naruszeniem prawa w następujących punktach:

1) 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 jest niedopuszczalne i niezgodne z art. 11 ust. 3 ustawy.

Ponadto warto zauważyć, iż sposób tworzenia aktów prawa miejscowego normowany jest przez załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*. Przepisy § 118 i § 137 w zw. z § 143 załącznika stanowią, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym - innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu). Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów innych aktów normatywnych powoduje nieważność tych zapisów. Tymczasem regulacja odnosząca się do wylapywania bezdomnych zwierząt, zawarta w § 1, 3, 4 i 5 skarżonej uchwały, nie tylko powtarza szereg zapisów z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt – zwanego dalej rozporządzeniem, ale ponadto nie stanowi żadnych innych norm w tej materii.

Ustawa ani rozporządzenie nie precyzują zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt, pozostawiając to do ustalenia samym gminom. Tymczasem uchwała Rady Miejskiej w Pińczowie nie określa zasad wylapywania bezdomnych zwierząt, a więc nie wypowiedza się na temat dla niej właściwy. Sam tytuł aktu: *w sprawie wylapywania bezdomnych zwierząt (...)*, bez wypełnienia uchwały konkretnymi normami kompetencyjnymi, jest niewystarczający i czyni jej postanowienia pozornymi i powziętymi dla omijania prawa.

2) Uchwała w jednakowy sposób traktuje wszystkie bezdomne zwierzęta, bez względu na ich stan zdrowia.

§ 4 uchwały stanowi, iż *bezdomne zwierzęta po wylapaniu powinny zostać niezwłocznie przewiezione do schroniska (...) lub miejsca przetrzymywania zwierząt przed wywozem do w/w schroniska*. Tymczasem niedopuszczalne jest wylapywanie w tym samym trybie zwierząt zdrowych i zwierząt chorych lub rannych. Te ostatnie traktowane są jako niezdolne do transportu, które mogą być przewożone jedynie do lekarza weterynarii. Materię tę regulują przepisy techniczne załącznika I rozporządzenia Rady (WE) Nr 1/2005 z dnia 22.12.2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97.

3) Uchwała nie określa sposobu dalszego postępowania z wylapanymi zwierzętami.

Ustawa przewiduje w art. 11 ust. 1 że *zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin* oraz w art. 11 ust. 3 że (1) *wylapywanie bezdomnych zwierząt* oraz (2) *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. Użycie wyrazu *oraz* wskazuje na zamierzoną przez ustawodawcę koniunkcję, a więc obowiązek gminy unormowania w jednej uchwale rozwiązań dotyczących zarówno wylapywania jak i dalszego postępowania z wylapanymi zwierzętami.

Tymczasem rozporządzenie określa w § 4 wylapywanie jako sumę dwóch działań:

1. przeprowadzenia wylapywania zwierząt (wylapywanie *sensu stricto*)
2. przewiezienia i umieszczenia ich w schronisku.

Zatem *umieszczenie w schronisku* jest częścią wylapywania i wymóg rozstrzygnięcia w uchwale o dalszym postępowaniu ze zwierzętami dotyczy zwierząt już w schronisku umieszczonych.

Ustawa nie precyzuje zasad i warunków zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom, pozostawiając to do ustalenia samym gminom. Tymczasem uchwała Rady Miejskiej w Pińczowie nie określa sposobu dalszego postępowania z wylapanymi zwierzętami, a więc nie wypowiedzi się na temat dla niej właściwy. Sam tytuł aktu: *w sprawie wylapywania bezdomnych zwierząt oraz sposobu dalszego postępowania z nimi*, bez wypełnienia uchwały konkretnymi normami kompetencyjnymi, jest niewystarczający i czyni jej postanowienia pozornymi i powziętymi dla omijania prawa. Z zapisów uchwały w żaden sposób nie wynika bowiem, co ma się stać ze schwytanymi i umieszczonymi w schronisku zwierzętami. Jest to brak istotny dla dalszego legalnego postępowania ze zwierzętami, bowiem żadne inne normy prawne nie gwarantują im minimalnych warunków przeżycia - wykonywanie opieki przez schroniska nie jest unormowane prawem, określone są tylko warunki bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego dla takich skupisk zwierząt (rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23.06.2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt). Dowolność dalszego postępowania ze zwierzętami ograniczona jest jedynie ustawowym zakazem znęcania się oraz uśmiercania (w tym ostatnim przypadku oprócz wyliczonych w ustawie wyjątków). Normy te nie wyczerpują jednak przedmiotowego zakresu ustawowego zadania *zapewniania opieki*.

Co jeszcze bardziej naganne z punktu widzenia łamania zapisów ustawy o ochronie zwierząt, uchwała w § 7 przekazuje po upływie 42 dni bezdomne, pozostające w schronisku zwierzęta do dyspozycji prowadzącego schronisko, *który będzie rozstrzygał o dalszym postępowaniu z nimi zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi*. Zapis ten sugeruje, że rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z wylapanymi zwierzętami mają swoje źródło wyłącznie w jakiś bliżej nieokreślonych przepisach wewnętrznych schroniska, na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej między schroniskiem a organem gminy.

Tymczasem jest to nie tylko błędna interpretacja art. 11 ust. 1 i 3 ustawy, ale także naruszenie ustrojowej zasady wyrażonej w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym, który stwierdza, że *gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność*. Skoro wylapywanie bezdomnych zwierząt i zapewnianie im dalszej opieki (w schroniskach) jest zadaniem publicznym gmin, to organ gminy nie może uwolnić się od odpowiedzialności za skutki realizacji tego zadania w drodze umowy cywilnoprawnej z dowolnym podmiotem prowadzącym schronisko. Zadania własne gmin mogą być cedowane wyłącznie w ramach związku gmin lub porozumienia między gminami (art. 64 i 74 ustawy o samorządzie gminnym).

Umowa cywilnoprawna między organem gminy a podmiotem prowadzącym schronisko może mieć za przedmiot realizację gminnego zadania na zlecenie, wyłącznie pod kontrolą i na odpowiedzialność gminy. W szczególności, bezdomne zwierzęta umieszczone w schronisku nie przestają być bezdomnymi zwierzętami pod opieką gminy, realizowaną przez wynajęty podmiot. Zasady postępowania z nimi w schronisku powinny więc być określone przez gminę i uwzględnione w umowie z takim podmiotem. Ustawodawca przewidział miejsce tego określenia w uchwale gminnej i zastrzegł, że istnienie określonych tam zasad jest warunkiem podejmowania wylapywania bezdomnych zwierząt. Nie można mieć wątpliwości, że intencją ustawodawcy było uregulowanie statusu zwierząt w schroniskach jako przedmiotu opieki i odpowiedzialności gmin po to, aby zwierzęta nie były po prostu wylapywane i usuwane w dowolny sposób, jak to ma miejsce z odpadami.

Zajmując stanowisko sprzeczne z podstawowymi zasadami określającymi działalność gmin, skarżona uchwała w § 7 głośno powołuje się na jakieś bliżej niesprecyzowane *przepisy wewnętrzne*, które rzekomo regulowałyby opiekę nad bezdomnymi zwierzętami umieszczonymi w schroniskach i przez to wyłączały zarówno odpowiedzialność gminy za ich los, jak i konieczność unormowania tej opieki i tego losu w prawie miejscowym (osobną kwestią jest zagadnienie, czy takie przepisy w danym schronisku w ogóle istnieją, ponieważ nie jest to wymóg uregulowany prawem).

4) Uchwała stanowi zasadę terminowej opieki nad bezdomnym zwierzęciem.

§ 6 uchwały wprowadza termin 42 dni, przez które gmina zobowiązuje się pokrywać koszty utrzymania zwierzęcia w schronisku. Tymczasem ustawowe wymogi ochrony zwierząt zakładają zasadniczo bezterminową opiekę gminy nad bezdomnym zwierzęciem, która kończy się tylko w trzech przypadkach: adopcji, odebrania przez właściciela/opiekuna lub śmierci zwierzęcia, a więc w takich okolicznościach, które w żaden sposób nie mogą być z góry założone podczas umieszczania zwierzęcia w schronisku. Tym samym w uchwale brak jest zapisu gwarantującego zapewnienie środków finansowych na realizację zadań, uwzględniających bezterminową opiekę nad bezdomnymi zwierzętami.

5) Uchwała nie wskazuje konkretnego schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Dokładne wskazanie schroniska, w którym realizowane jest gminne zadanie zapewnienia bezdomnemu zwierzęciu opieki przewiduje rozporządzenie, a ponadto jest to konieczne z tego powodu, iż schroniska same z siebie nie posiadają nigdzie w ustawodawstwie polskim przypisanego celu zapewniania zwierzętom opieki. Oczekiwanie, że schronisko będzie się zwierzętami opiekować z racji tego, że jest *schroniskiem*, jest powszechne, lecz niestety nie ma żadnych podstaw prawnych. Wobec tego schroniska mogą umawiać się z gminami na realizację gminnego zadania zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom tylko na podstawie:

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

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

Tymczasem 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*.

6) Wykonanie uchwały w jej § 8 zlecono Zarządowi Miejskiemu w Pińczowie, podczas gdy prawidłowo winno być to powierzone Burmistrzowi Miasta i Gminy Pińczów, jako organowi gminy.

W załączeniu:

- kopia aktualnego odpisu z KRS

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz